

B LA FLEXIBILITÉ AU SEIN DES ACCORDS COMMERCIAUX

Le but de cette section est : a) de préciser ce qui justifie l'inclusion de mesures contingentes dans les accords commerciaux; b) de rendre compte de toutes les circonstances dans lesquelles la suspension d'engagements peut avoir un sens économique; et c) d'identifier les mesures de flexibilité inscrites dans les Accords de l'OMC. Elle jette les bases de l'examen de certaines mesures contingentes dans les sections suivantes du Rapport.

1. THÉORIES ÉCONOMIQUES DES ACCORDS COMMERCIAUX ET RÔLE DES FLEXIBILITÉS

Les accords commerciaux visent à établir un équilibre entre la flexibilité et les engagements. S'il y a trop de flexibilité, la valeur des engagements est affaiblie. S'il n'y en a pas assez, les pays peuvent refuser de prendre des engagements importants ou peuvent revenir sur leurs engagements. Cette section examine comment s'effectue cet arbitrage. Elle analyse la raison d'être économique de la coopération commerciale internationale et explique pourquoi un accord commercial comporte des flexibilités. Il est important de faire la distinction entre les causes initiales de leur introduction et les conséquences de leur utilisation. La présente section examine les raisons de l'inclusion de flexibilités tandis que les effets de certaines mesures sont examinés dans les sections C et D.

(a) Justification économique des accords commerciaux

Il existe de longue date un argument solide en faveur du libre-échange, fondé sur l'efficacité économique. Sur la base de ce postulat, il n'y a pas besoin d'accords commerciaux, car les gouvernements qui veulent maximiser le bien-être national considéreraient tout manquement au libre-échange comme un choix contre-productif. Nonobstant cet argument bien connu, il existe des politiques commerciales unilatérales qui restreignent les échanges de manière inefficace, et des accords commerciaux destinés à limiter ces actions unilatérales.

Les économistes expliquent de plusieurs façons l'existence d'accords commerciaux, comme les Accords de l'OMC et leur prédécesseur, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). On peut distinguer deux grandes approches.¹ La première postule qu'en l'absence d'accord commercial, un pays peut être tenté de manipuler les termes de l'échange (c'est-à-dire les prix de ses exportations par rapport à ceux de ses importations), afin d'accroître le revenu national aux dépens de ses partenaires commerciaux. La seconde souligne les difficultés économiques et politiques que rencontrent les gouvernements dans l'élaboration de la politique commerciale. Comme on le verra plus loin, les accords commerciaux permettent aux gouvernements d'échapper aux conflits liés aux termes de l'échange et/ou de résister aux pressions du secteur privé et des groupes d'intérêts spéciaux qui leur demandent de renoncer à une politique commerciale libérale.

i) La théorie classique des accords commerciaux

La logique de l'approche fondée sur les termes de l'échange (approche classique) est que les pays qui jouissent d'une puissance commerciale (c'est-à-dire qui peuvent influencer sur leurs termes de l'échange) ne peuvent pas résister à la tentation d'agir dans leur propre intérêt. Johnson (1954) analyse une situation dans laquelle chaque pays définit sa politique commerciale de façon à améliorer les termes de l'échange et à accroître le revenu national. L'équilibre non coopératif (équilibre de Nash) qui en résulte est inefficace, car les actions unilatérales des pays s'annulent l'une l'autre. Des politiques commerciales plus restrictives de la part de tous les pays ont un effet net minime sur les termes de l'échange et aboutissent à une contraction du volume des échanges qui réduit le bien-être global (voir l'encadré 1).

Encadré 1

Les termes de l'échange et le problème du déplacement international des coûts

Dans le présent encadré, on examine pourquoi les pays peuvent être tentés d'exploiter les effets des termes de l'échange et pourquoi un tel comportement unilatéral aboutit à un résultat inefficace, c'est-à-dire à une diminution du bien-être global. Considérons deux grands partenaires commerciaux, le pays A et le pays B. Chaque gouvernement peut opter pour le libre-échange ou imposer un droit de douane sur les produits importés. Quel sera l'effet sur le bien-être si le pays A impose un droit sur les importations en provenance du pays B ? En quoi ce droit affectera-t-il le bien-être du pays B ?

Lorsque le gouvernement d'un grand pays impose un droit de douane sur un produit importé, il réduit la demande pour ce produit sur le marché international, car les résidents du pays en achèteront moins, son prix sur le marché intérieur étant plus élevé. Comme les consommateurs du pays A représentent une large proportion du marché, cette baisse de la demande du produit fabriqué dans le pays B fait baisser son prix sur le marché international, ce qui signifie que le pays A peut importer le produit à un prix international plus bas qu'auparavant. Cet effet positif du droit de douane sur le bien-être du pays est l'effet des termes de l'échange.² Le pays A mettra cet avantage en balance avec le coût des restrictions commerciales découlant de l'accroissement de la production intérieure inefficace et de la limitation du choix des consommateurs qu'entraîne le droit de douane.

Il est cependant important de noter que la manipulation des termes de l'échange est une

politique du « chacun pour soi ». Le pays A en retire un avantage au détriment du bien-être dans le pays B. En effet, le droit de douane peut être considéré comme une taxe payée en partie par les producteurs étrangers, qui ne peuvent pas la répercuter pleinement sur les consommateurs intérieurs et qui supportent donc une partie de la charge. Comme le gouvernement du pays A ne fait rien pour compenser l'effet négatif du droit de douane sur les producteurs étrangers, on peut dire qu'il a adopté une politique inefficace du point de vue du bien-être global. C'est le problème du « chacun pour soi » mis en évidence par la théorie des termes de l'échange.

La dernière étape consiste à comprendre ce qui serait la politique commerciale optimale dans le pays B compte tenu de la stratégie du gouvernement du pays A. Si le gouvernement du pays B opte pour le libre-échange, le pays sera pénalisé par le droit de douane imposé par son partenaire commercial. Si, au contraire, il impose lui-même un droit de douane sur les produits du pays A, il bénéficiera d'une amélioration de ses termes de l'échange. C'est pourquoi l'adoption unilatérale d'une politique conduit les partenaires commerciaux à user de rétorsion les uns contre les autres. Les deux gouvernements imposent des restrictions commerciales, déclenchant ainsi une sorte de « guerre commerciale ». Dans une telle situation, les avantages procurés par les termes de l'échange sont généralement annulés (de sorte qu'aucun pays n'en bénéficie), tandis que l'imposition des droits de douane réduit le bien-être global.

Cette situation, souvent appelée « dilemme du prisonnier » lié aux termes de l'échange, peut être évitée au moyen d'un accord commercial entre les pays, qui leur permet de coopérer au lieu d'agir unilatéralement.³ En coopérant pour réduire leurs restrictions commerciales au moyen d'accords contraignants, les pays surmontent cette inefficace (Mayer, 1981). Il est intéressant de noter que, dans ce cas, le but d'un accord commercial n'est pas lié à l'hypothèse selon laquelle les gouvernements choisissent leur politique commerciale pour maximiser le revenu national. Même si les gouvernements se préoccupent des conséquences politiques de leurs

choix tarifaires, Bagwell et Staiger (1999; 2002) montrent que les deux principales caractéristiques du système du GATT/de l'OMC, les principes de réciprocité et de non-discrimination, sont des règles simples qui permettent aux pays d'échapper au dilemme du prisonnier lié aux termes de l'échange.⁴

Il est important de noter qu'un accord facilite la coopération commerciale mais ne fait pas disparaître la tentation du chacun pour soi pour les signataires. En l'absence de mécanisme de sanction extérieur, un accord commercial doit être « auto-exécutoire » : les signataires s'y conformeront tant que cela sera dans leur intérêt.

Cela signifie que les gains à court terme résultant du non-respect de l'engagement doivent être équilibrés par les pertes à long terme dues à la rétorsion.

ii) L'approche des accords commerciaux fondée sur l'engagement

Alors que l'approche classique des accords commerciaux met l'accent sur une source internationale d'inefficience dans la politique commerciale (c'est-à-dire la tentation pour les pays d'agir de façon non coopérative), la théorie de l'engagement insiste sur une source d'inefficience interne. Lorsqu'il définit la politique commerciale, un gouvernement peut être dans l'impossibilité de prendre des engagements économiques et/ou politiques crédibles envers le secteur privé ou le parlement.

L'absence d'engagement économique conduit à ce qu'on appelle un problème d'incohérence temporelle. C'est une situation dans laquelle la décision du gouvernement d'appliquer une certaine politique à un certain moment dans l'avenir n'est pas optimale lorsque ce moment arrive. Par conséquent,

la déclaration selon laquelle cette politique sera appliquée dans l'avenir n'est pas crédible (voir l'encadré 2). La notion d'incohérence temporelle a été appliquée à la politique commerciale dans de nombreuses études qui mettent en lumière différents mécanismes par lesquels une politique commerciale temporellement incohérente peut entraîner des inefficiences (il s'agit, entre autres, des études de Staiger et Tabellini, 1987 ; Matsuyama, 1990 et Amin 2003). Dans ces modèles, le gouvernement souhaite recourir à une politique commerciale discrétionnaire pour accroître le bien-être social (par exemple en réponse à des événements imprévus ou pour protéger temporairement une industrie naissante). Toutefois, le recours à cette politique commerciale modifie le comportement des agents économiques. Si ceux-ci anticipent la politique qui sera mise en œuvre, ils peuvent réagir d'une manière qui réduira l'incidence qu'elle aura sur eux. Cela signifie que le gouvernement ne pourra pas recourir à une politique commerciale discrétionnaire comme il l'entendait, et il en résultera une politique commerciale socialement inefficace.

Encadré 2 L'incohérence temporelle

L'exemple suivant illustre le problème de l'incohérence temporelle. Un enseignant informe sa classe qu'il y aura un test d'algèbre la semaine suivante. C'est l'action « optimale » : la menace du test encourage les élèves à travailler, ce qui est bon pour eux et pour l'enseignant. Cependant, lorsque la semaine suivante arrive, l'enseignant se demande finalement s'il fera passer ce test d'algèbre. Il se rend compte que les élèves se sont bien préparés et qu'il n'y a pas de raison de leur infliger l'épreuve d'un examen, ce qui lui épargnera aussi le travail de correction ; il est donc optimal pour l'enseignant d'annuler le test. Bien entendu, les élèves peuvent aussi se rendre compte que l'enseignant aura intérêt à revenir sur son intention de faire passer un test. Prévoyant cela, ils n'ont pas de raison de se préparer, et le test perd sa raison d'être. Le problème, dans ce cas, est que l'annonce du test est une menace vide ou non crédible : les élèves comprennent que l'enseignant sera toujours tenté de revenir sur son intention initiale (Minford et Peel, 2002).

L'ouvrage qui a valu le prix Nobel à Kydland et Prescott (1977) montre que cet argument simple peut avoir des conséquences très importantes pour l'élaboration des politiques économiques.

En ce qui concerne la politique monétaire, par exemple, un gouvernement ne peut pas s'engager de façon crédible à mener une politique de faible inflation (Barro et Gordon, 1983b ; Barro et Gordon, 1983a ; Kydland et Prescott, 1977).

Dans les deux situations, il s'agit donc de trouver un moyen de s'engager de façon crédible à exécuter l'action initialement annoncée – c'est-à-dire faire passer l'examen ou poursuivre une politique de faible inflation. Par exemple, l'enseignant pourrait promettre de communiquer les résultats des élèves à une instance supérieure, et le gouvernement pourrait déléguer la responsabilité de la politique monétaire à la banque centrale en lui fixant comme seul objectif de maintenir une faible inflation.

Flood et Isard (1988) font une observation particulièrement pertinente. Ils démontrent que, si l'économie est suffisamment volatile, il peut être optimal pour le gouvernement de recourir à une clause d'exemption, en vertu de laquelle il devra trouver un moyen de s'engager à appliquer une règle dans des « circonstances normales », tout en gardant la possibilité d'y déroger dans des « circonstances exceptionnelles » bien définies. L'avantage est que

cette clause permet au gouvernement de trouver le juste équilibre entre la crédibilité et la capacité d'agir avec souplesse si les circonstances l'exigent (Persson et Tabellini, 1997). Dans le même ordre d'idée, mais à propos des accords commerciaux,

on explique dans la section B.1.b comment les gouvernements, même s'ils sont confrontés à des problèmes d'engagement, peuvent en fait chercher à inscrire des clauses d'exemption dans leurs obligations internationales.

Des problèmes de crédibilité analogues apparaissent lorsqu'un gouvernement est soumis à des pressions politiques de la part de groupes d'intérêts nationaux qui réclament une protection. Considérons un pays qui n'a pas d'avantage comparatif dans un secteur. Des restrictions à l'importation favoriseraient les producteurs nationaux et détourneraient les investissements d'autres activités économiques. Ces restrictions peuvent avoir un coût élevé à long terme, de sorte que le gouvernement préférera opter pour le libre-échange, mais à court terme, les pressions exercées par les groupes d'intérêts peuvent l'amener à appliquer des restrictions importantes (Maggi et Rodriguez-Clare, 1998).

Ces scénarios indiquent que les gouvernements devraient prendre des engagements contraignants en matière de politique commerciale concernant leur action future. Un accord commercial favorise la coopération entre les pays, mais en plus il réduit (ou élimine) le pouvoir discrétionnaire des gouvernements d'imposer des droits de douane et de revenir unilatéralement au protectionnisme commercial. Il améliore ainsi le pouvoir de négociation de chaque gouvernement par rapport aux intérêts particuliers nationaux et leur permet de résister aux pressions exercées par certains secteurs qui voudraient s'écarter de la politique commerciale libérale.⁵

Il faut noter enfin que l'approche classique et l'approche fondée sur l'engagement ne s'excluent pas mutuellement. Maggi et Rodriguez-Clare (2007) proposent un modèle théorique qui combine les arguments classiques relatifs aux termes de l'échange et le souhait des gouvernements de s'engager au moyen d'accords commerciaux. Comme cela est expliqué dans Irwin *et al.* (2008), la meilleure façon de comprendre la raison d'être des accords commerciaux est d'y voir une explication complémentaire de la réussite du système du GATT/de l'OMC au cours des 60 dernières années.

(b) La justification économique de la flexibilité dans les accords commerciaux

L'examen des justifications économiques des accords commerciaux met en lumière les principaux coûts potentiels de l'introduction d'une certaine flexibilité dans le système commercial multilatéral. Premièrement, comme un accord commercial permet aux signataires de coopérer grâce à l'existence de faibles obstacles au commerce, les flexibilités risquent de compromettre ce que l'accord permet de réaliser. Selon Ethier (2002), l'application de mesures contingentes constitue un comportement unilatéral dans le système commercial multilatéral. Le recours à ces mesures unilatérales est coûteux car il peut limiter les échanges internationaux et réduire les gains d'efficacité résultant d'une plus grande ouverture commerciale.

Deuxièmement, du fait que des engagements rigides de la part des gouvernements renforcent la crédibilité de la politique commerciale et réduisent le risque qu'ils adoptent des politiques inefficaces, l'assouplissement de ces engagements peut nuire à la crédibilité des gouvernements et entraîner une diminution du bien-être national et mondial. Si, par exemple, les gouvernements ne s'engagent pas pleinement en faveur du libre-échange et s'ils peuvent recourir à des mesures contingentes, la répartition des ressources entre les secteurs risque de ne pas être efficace car les entreprises peuvent anticiper le recours à des mesures contingentes et adapter leur comportement en conséquence. Cette mauvaise répartition des ressources entraîne une perte de bien-être, qui est le coût en termes de crédibilité de l'introduction dans un accord commercial d'une certaine flexibilité en matière de politique commerciale.

Si ces risques existent, comment pouvons-nous justifier l'existence de flexibilités – telles que les mesures contingentes – dans le système commercial multilatéral? En général, face aux incertitudes quant à l'avenir, les flexibilités permettent aux gouvernements de prendre des engagements plus profonds, contribuent à la stabilité globale du

système et aident à surmonter l'opposition interne à la signature d'un accord commercial. L'évolution des dispositions en matière de sauvegardes dans le système du GATT/de l'OMC illustre l'interaction entre les engagements et les flexibilités dans les accords commerciaux (voir l'encadré 3).

Deux grandes approches sont apparues dans la littérature. La première part du principe que le coût des flexibilités dans les accords commerciaux doit être évalué par rapport aux avantages qu'il y a à laisser aux gouvernements une certaine

marge de manœuvre pour définir leur politique commerciale. La seconde approche souligne les limites de la coopération commerciale, dues aux coûts contractuels des accords commerciaux, à la difficulté de prévoir les événements futurs ou à des contraintes politiques entravant la régulation des politiques internes. Du fait de ces limitations, les gouvernements préféreront peut-être conclure un accord commercial qui leur laisse une certaine marge de manœuvre. Bien que ces deux approches aient de nombreux éléments communs, leurs différences justifient qu'on les examine séparément.

Encadré 3

Engagement ou flexibilité: l'exemple des sauvegardes dans le cadre du GATT et de l'OMC

La théorie économique offre une explication simple de la présence de flexibilités dans les accords commerciaux. Comme l'évolution future est incertaine au moment de la signature d'un accord, les flexibilités aident à prendre des engagements plus profonds en matière de libéralisation des échanges et contribuent à la stabilité future du régime commercial. Si la théorie est exacte, il faudrait s'attendre à ce que les accords qui libéralisent les échanges laissent aux gouvernements une certaine flexibilité pour l'élaboration des politiques, notamment pour les secteurs qui font l'objet de profondes réformes. Un bref aperçu de l'évolution des sauvegardes illustre ce point.⁶

Les sauvegardes sont apparues pour la première fois dans le programme d'accords commerciaux réciproques des États-Unis de 1934, qui énonçait le programme de libéralisation des échanges des États-Unis (Jackson, 1997). Dans les années qui ont précédé la signature du GATT, le Département d'État – à la demande du Congrès des États-Unis – a publié une série de propositions relatives au commerce mondial, où il était dit que « les engagements relatifs aux droits de douane devraient permettre aux pays de prendre des mesures temporaires pour éviter aux producteurs concernés de subir un dommage soudain et de grande ampleur ... [et] devraient donc contenir une clause d'exemption » (Département d'État des États-Unis d'Amérique (1946):13). Les conditions d'imposition de mesures de sauvegarde ont été établies à la Conférence de Londres d'octobre 1946, et un accord final sur l'inclusion d'une clause d'exemption a été trouvé à la Conférence de New York au début de 1947 (Sykes, 2006b). Dans l'architecture initiale du

GATT, des « soupapes de sécurité » sous la forme de sauvegardes figuraient à l'article XIX.

Dans les années 70 et 80, le recours croissant à des pratiques discriminatoires, incompatibles avec le GATT, comme l'autolimitation des exportations et d'autres mesures de la zone grise, a incité les pays à réaffirmer la prépondérance des sauvegardes prévues à l'article XIX. Le Cycle d'Uruguay, qui a duré de 1986 à avril 1994, abouti, entre autres résultats, à un nouvel accord sur les sauvegardes. D'une part, les participants ont cherché à supprimer l'autolimitation des exportations qui échappait au contrôle de l'article XIX et à renforcer les disciplines en matière de sauvegardes (Sykes, 2006b). De l'autre, certains éléments du nouvel accord sur les sauvegardes (par exemple, la disposition qui empêche les Membres exportateurs affectés de prendre des mesures de rétorsion pendant les trois premières années d'application de la mesure si le Membre qui l'applique est confronté à un accroissement des importations en termes absolus) semblent conférer aux sauvegardes un rôle élargi pour tenir compte de la nouvelle vague de libéralisation des échanges.

L'importance de l'Accord sur les sauvegardes dans le contexte des résultats plus généraux du Cycle d'Uruguay peut être appréciée au regard du choix offert à la plupart des pays en développement. Avant le Cycle, les pays en développement avaient généralement peu de consolidations tarifaires et pouvaient donc relever leurs droits de douane sans recourir à des sauvegardes. Mais, à l'issue du Cycle d'Uruguay, la portée des consolidations opérées par les pays en développement a fortement augmenté, et avec elle le recours par ces pays

à des mesures de sauvegarde (Finger, 1998) et (Hoekman et Kostecki, 2001).

Les sauvegardes ont également joué un rôle particulier dans certains secteurs ayant fait l'objet d'une réforme en profondeur dans le cadre du Cycle d'Uruguay, à savoir les textiles et l'agriculture. Le Cycle d'Uruguay a établi un plan graduel pour l'intégration des textiles dans les disciplines générales du GATT. Pendant la transition, une mesure de sauvegarde transitoire spéciale prévoyait que, pour les textiles, les Membres de l'OMC n'étaient pas tenus de se conformer aux prescriptions habituelles en matière

de sauvegardes énoncées à l'article XIX (Jackson, 1997). De même, l'Accord du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture prévoyait pour ce secteur un mécanisme de sauvegarde spéciale, appelé « clause de caducité » (voir l'encadré 4). Cette sauvegarde spéciale pouvait être déclenchée plus facilement que le mécanisme de sauvegarde ordinaire. En particulier, si les importations excèdent un certain niveau ou si les prix tombent au-dessous d'un certain niveau, la sauvegarde spéciale peut être appliquée (Hoekman et Kostecki, 2001). Ces éléments sont des preuves supplémentaires du rôle des flexibilités dans les accords qui libéralisent certains secteurs de l'économie.

i) Avantages de la flexibilité en matière de politique commerciale

Comme on l'a dit plus haut, les mesures correctives commerciales ont des coûts d'efficacité évidents. Mais la théorie économique indique que l'inclusion d'une flexibilité en matière de politiques dans les accords commerciaux présente aussi des avantages. La présente section examine les principaux arguments qui ressortent de la littérature.⁷ Premièrement, les flexibilités peuvent servir de soupape de sécurité sans laquelle les gouvernements pourraient se sentir contraints de revenir sur certains des engagements négociés en matière de libéralisation. Deuxièmement, les mesures contingentes peuvent constituer un mécanisme d'assurance qui permet aux gouvernements de préserver la stabilité des revenus. Troisièmement, les mesures correctives commerciales peuvent être un outil d'ajustement qui permet de réduire les coûts pour l'économie nationale lorsqu'elle est affectée par des événements extérieurs. Quatrièmement, les mesures contingentes peuvent constituer une forme de compensation qui permet aux signataires d'accepter une libéralisation plus rapide des échanges. Enfin, les flexibilités peuvent être un moyen de dissuasion et un moyen de renforcer la primauté du droit dans le système commercial, c'est-à-dire que l'existence même de mesures contingentes peut discipliner le comportement des partenaires commerciaux et protéger ainsi l'intégrité de l'accord.⁸

Soupape de sécurité

Les flexibilités peuvent être considérées comme une sorte de « soupape de sécurité » qui, bien qu'elle affaiblisse l'autorité de l'accord dans certains

domaines limités, aide à obtenir des engagements plus profonds en laissant aux gouvernements une certaine marge de manœuvre dans des circonstances exceptionnelles. Les mesures contingentes peuvent donc être considérées comme un moyen de faciliter la coopération commerciale.

Les flexibilités peuvent constituer une soupape de sécurité dans la sphère économique comme dans la sphère politique. Un premier argument économique est avancé par Bagwell et Staiger (1990). Ils notent que, pour décider d'imposer ou non des obstacles au commerce, les gouvernements soupèsent généralement les avantages à court terme liés à l'imposition d'une mesure commerciale par rapport au coût à long terme de l'abandon de la coopération avec leurs partenaires commerciaux. Ils font valoir ensuite que les gains à court terme liés à l'existence d'obstacles au commerce plus importants sont plus élevés lorsque les flux commerciaux sont soumis à des fluctuations temporaires, par exemple en cas de poussée des importations. Lorsque le volume des importations augmente, le pays importateur est davantage incité à profiter de l'effet des termes de l'échange. Dans ce cas, la perspective d'une rupture de la coopération peut ne pas suffire à décourager une action unilatérale. Les flexibilités utilisées par les gouvernements pour atténuer les fluctuations du volume des échanges peuvent aider à éviter de fortes variations des incitations à recourir à des politiques protectionnistes. Ainsi, elles permettent aux pays de maintenir le caractère auto-exécutoire de la coopération internationale existante et elles peuvent préserver l'intégrité de l'accord dans son ensemble.⁹

Les flexibilités ont aussi une puissante fonction de soupape de sécurité dans la sphère politique car

elles permettent aux gouvernements d'obtenir et de conserver un soutien en faveur de la libéralisation des échanges. Rosendorff et Milner (2001) et Bagwell et Staiger (2005) affirment que les flexibilités sont des réponses efficaces à l'incertitude politique intérieure. Rosendorff et Milner font valoir que l'ampleur du soutien futur pour (ou contre) la libéralisation des échanges est très incertaine car c'est le résultat de plusieurs facteurs allant des conditions économiques futures (par exemple la technologie ou les prix) aux changements politiques (par exemple la structure institutionnelle ou les préférences). Dans ce contexte, ils démontrent deux propositions de base. Premièrement, l'existence de mesures contingentes facilite la conclusion des accords commerciaux internationaux. Deuxièmement, l'efficacité des clauses d'exemption augmente avec l'incertitude de l'avenir. Bagwell et Staiger (2005) aboutissent à des conclusions analogues dans une situation où les gouvernements disposent de renseignements privés sur l'ampleur des pressions exercées par les groupes d'intérêts nationaux sur leurs choix en matière de politique commerciale.

Les motivations économiques et politiques de l'argument de la soupape de sécurité en faveur des flexibilités peuvent être considérées comme des explications complémentaires. Les unes et les autres reposent sur le fait que, comme on l'a vu précédemment, les pays qui négocient des accords commerciaux sont confrontés au « dilemme du prisonnier ». ¹⁰ Tous les pays peuvent tirer avantage de la coopération, mais chacun aurait une raison de recourir à une protection unilatérale. Dans cette situation, un accord commercial doit être auto-exécutoire. C'est seulement quand les gouvernements attachent une importance suffisante aux gains liés à la coopération dans l'avenir qu'une position de libre-échange peut être atteinte et maintenue. En permettant aux gouvernements d'atténuer les fluctuations des coûts économiques et/ou politiques futurs, les flexibilités rendent les accords commerciaux plus viables et dissuadent les gouvernements de ne pas respecter l'accord conclu. ¹¹

Assurance

On considère généralement que les décideurs économiques ont une « aversion pour le risque » – c'est-à-dire qu'ils préfèrent des résultats certains à des résultats incertains. ¹² Cette aversion pour le risque laisse entrevoir la possibilité d'une assurance, qui permettrait aux agents de se prémunir contre les risques liés à une forte incertitude. Des auteurs comme Corden (1974) ont reconnu que les droits

de douane et d'autres mesures pouvaient constituer une sorte d'assurance contre les risques liés au libre-échange. Plus précisément, des mesures de protection temporaires peuvent remplacer l'assurance en offrant aux décideurs économiques un moyen de compenser les effets des fluctuations importantes et soudaines, tels que les poussées d'importations ou les variations de prix. Eaton et Grossman (1985) ont formalisé ces idées et montré qu'en l'absence de marché de l'assurance, un droit de douane peut effectivement accroître le bien-être dans certaines circonstances en fonctionnant comme une assurance.

Plus récemment, les économistes se sont aperçus que les flexibilités dans les accords commerciaux pouvaient jouer un rôle analogue. Fischer et Prusa (2003) considèrent une petite économie confrontée à des fluctuations de prix dans de nombreux secteurs et constatent que les mesures correctives commerciales font effectivement office d'assurance, en rendant plus certains les résultats possibles. Ils montrent que des droits de douane appliqués dans un secteur particulier augmentent en fait le bien-être général lorsque ce secteur est exposé à des circonstances imprévues et qu'un droit sectoriel est généralement plus efficace qu'un droit uniforme. ¹³ Freund et Ozden (2008) avancent un argument analogue. Ils élargissent le modèle de lobbying classique de Grossman et Helpman (1994) pour étudier l'éventuelle aversion pour le risque des agents économiques. Dans ce cadre, l'existence de mesures contingentes dans les accords commerciaux peut être rationalisée car elle traduit le désir des gouvernements de protéger les entreprises contre les fluctuations mondiales des prix.

Ajustement

De nombreux auteurs ont émis l'idée que les flexibilités constituent un « outil d'ajustement ». La libéralisation accrue des échanges peut causer un dommage aux producteurs nationaux car elle rend possible une poussée des importations non seulement au moment de la libéralisation, mais aussi dans l'avenir. Pour paraphraser Jackson (1997), une période temporaire de limitation des importations donne à la branche de production nationale concurrente la possibilité de procéder aux ajustements nécessaires pour faire face à une poussée des importations. Plusieurs aspects différents ont été évoqués à cet égard.

L'une des dimensions de l'argument de la politique d'ajustement concerne le marché du travail. Les imperfections du marché du travail, conjuguées aux coûts d'ajustement liés à des événements imprévus

peuvent justifier une protection temporaire et des flexibilités.¹⁴ Davidson et Matusz (2004) expliquent cette idée de façon plus détaillée. Ils considèrent une économie à deux secteurs dans laquelle il y a une «congestion» du marché du travail, du fait qu'un travailleur risque de ne pas pouvoir trouver d'emploi dans le secteur d'exportation. Ils indiquent aussi que plus il y a de chômeurs, moins une personne a de chances de trouver un emploi. Dans ces conditions, un droit de douane temporaire entraîne à la fois des coûts et des avantages. Les coûts sont les pertes habituellement associées aux taxes à l'importation. En revanche, un droit de douane permet aux chômeurs de trouver un emploi dans le secteur qui concurrence les importations, ce qui augmente les chances des chômeurs restants d'obtenir un emploi dans le secteur exportateur.

S'il est vrai que les gouvernements peuvent être plus disposés à accepter des engagements plus profonds en sachant qu'ils disposeront d'outils d'assurance et d'ajustement sous la forme de mesures contingentes, il reste à savoir si le recours à ces mesures est vraiment efficace. Comme on l'a vu, d'après Sykes (1989), Horn et Mavroidis (2003) et Fischer et Prusa (2003), les mesures contingentes sont une solution de second ordre face aux défaillances du marché lorsque la politique optimale (solution de premier ordre) ne peut pas être appliquée en raison des contraintes qui pèsent sur les gouvernements. Il est évident que la politique optimale devrait être appliquée, chaque fois que cela est possible, pour remédier aux facteurs de distorsion. En outre, les défaillances politiques, comme l'incapacité des gouvernements de supprimer à temps la protection temporaire en présence de pressions politiques, peuvent constituer des raisons supplémentaires de douter de l'efficacité de telles actions.

Compensation potentielle en échange d'un approfondissement des engagements

Une quatrième justification des flexibilités dans les accords commerciaux est proposée par Ethier (2002). Il est important de savoir quel est l'effet des mesures contingentes sur le rythme de la libéralisation des échanges. Autrement dit, les flexibilités ont-elles des effets dynamiques négatifs ou positifs? Selon Ethier, la combinaison des règles commerciales multilatérales et des flexibilités observée aujourd'hui ne peut être comprise que si l'on examine les deux conjointement. Il fait valoir que les mesures contingentes peuvent contribuer à accélérer les réductions tarifaires multilatérales car elles offrent une compensation aux

pays qui, sans cela, souffriraient d'une ouverture plus rapide des échanges.

Considérons trois pays qui ont participé à une négociation multilatérale sur les politiques commerciales. Le leader technologique et le suiveur technologique exportent un produit vers le pays retardataire. Ce dernier voudra-t-il appliquer une mesure de protection temporaire? Il le ferait s'il était sûr que cette mesure n'entraînerait pas de rétorsion de la part des autres pays. Pour éviter une rétorsion, il devra leur offrir une forme de compensation. Un moyen de le faire serait de permettre une plus grande réduction tarifaire multilatérale. Manifestement, le pays leader tirera profit d'une diminution de la protection multilatérale, car il jouit d'un avantage en matière de coûts sur le marché du retardataire. Mais, le suiveur a beaucoup moins de chances d'en tirer profit et en fait, selon le modèle d'Ethier, il n'en tirera aucun avantage. Dans ce cadre, l'introduction de mesures contingentes discriminatoires peut contribuer à l'accélération de la libéralisation multilatérale du commerce car toutes les parties sont convaincues que l'accord leur procurera un avantage. Ce serait le cas, en particulier, si la protection unilatérale temporaire permet au suiveur de concurrencer le leader sur le marché du retardataire.

Dissuasion et primauté du droit

Un dernier argument peut être avancé pour justifier l'introduction de flexibilités dans les accords commerciaux: l'existence même des mesures contingentes peut discipliner le comportement des partenaires commerciaux. Plus précisément, le fait de savoir que les Membres sont autorisés à s'écarter de la politique convenue, par exemple en relevant les droits de douane en réponse à des subventions à l'exportation, peut dissuader les autres pays d'adopter des politiques incompatibles avec les règles de l'OMC, par exemple en subventionnant leurs exportateurs. Plusieurs auteurs font valoir que les gouvernements peuvent utiliser la menace de mesures contingentes pour mettre en place des accords de coopération auto-exécutoirs. Cet argument est exposé plus en détail dans les travaux de Riezman (1991) et de Martin et Vergote (2008).¹⁵

En ce sens, les mécanismes de flexibilité peuvent être considérés comme un moyen d'aider à maintenir la primauté du droit dans le commerce international. Les mesures contingentes servent à réguler et limiter la réponse des Membres aux politiques de leurs partenaires commerciaux qui sont incompatibles avec

les règles de l'OMC, limitant ainsi les cas dans lesquels les Membres sont autorisés à mettre en place une protection temporaire. Autrement dit, les dispositions d'un accord commercial relatives à la flexibilité permettent de transformer ce qui serait sans cela une action protectionniste arbitraire et très coûteuse en mesures prescrites et prévisibles (Mansfield et Reihardt, 2008). Ces mesures sont elles-mêmes soumises au mécanisme de mise en œuvre de l'OMC afin d'éviter qu'elles ne soient appliquées de manière inappropriée. De cette façon, la flexibilité renforce la transparence du système commercial multilatéral.

ii) Contrats incomplets et flexibilité en matière de politique commerciale

La théorie économique a élaboré récemment une deuxième approche pour expliquer l'existence de mesures contingentes dans les accords commerciaux. Cette approche part du principe qu'un accord commercial entre des pays est un contrat qui régit l'élaboration de leurs politiques commerciales. Toutefois, un accord commercial (tout comme un contrat dans d'autres domaines des relations économiques, politiques ou sociales) est un contrat très incomplet.¹⁶ Nous voulons dire par là que les accords commerciaux n'énoncent pas tous les droits et devoirs des parties dans tous les états futurs possibles du monde. Autrement dit, un accord commercial est un contrat incomplet car c'est une combinaison d'engagements rigides et de domaines d'action discrétionnaires où les décisions futures des parties contractantes ne sont que partiellement restreintes, voire pas du tout.¹⁷ La question de la justification des mesures contingentes est donc intrinsèquement liée à la raison pour laquelle les accords commerciaux sont des contrats incomplets.

Deux explications différentes (mais qui ne s'excluent pas mutuellement) ont été proposées. Premièrement, les accords commerciaux sont des contrats incomplets par nature. Dans le langage des économistes, cette incomplétude est « exogène » – c'est un facteur externe – car elle ne dépend pas d'une décision prise expressément par les signataires. Les gouvernements peuvent influencer sur le commerce international de diverses façons, car différentes politiques (droits de douane ou subventions, par exemple) et réglementations (normes de produit ou règles de passation des marchés publics, par exemple) affectent les flux commerciaux. Selon Copeland (1990), les accords commerciaux ne peuvent pas couvrir tous les domaines d'action possibles ni toutes les contingences futures, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, l'accord devrait

limiter de façon excessive l'élaboration des politiques nationales et serait politiquement difficile à appliquer. Deuxièmement, une politique discrétionnaire est inévitable dans certains domaines. Troisièmement, même si un accord commercial complet réglementant tous les domaines de l'élaboration des politiques affectant les échanges était concevable, un tel accord serait trop coûteux.

Une deuxième application de l'incomplétude des contrats met l'accent sur le rôle actif des gouvernements. Dans cette optique, un accord commercial est un contrat incomplet par choix plutôt que par nature. Les gouvernements peuvent choisir sciemment de rédiger un accord commercial incomplet pour de nombreuses raisons. Selon Horn *et al.* (2008), les gouvernements choisissent les domaines d'action qu'ils entendent réglementer dans un accord commercial (et la manière dont ils veulent les réglementer) sur la base d'un arbitrage entre les avantages d'un accord plus détaillé et les coûts liés à la rédaction d'un tel accord (coûts de transaction). Comme cela est expliqué dans l'Appendice B.1, des raisons autres que les coûts de transaction peuvent expliquer l'incomplétude des contrats. Par exemple, en négociant un accord commercial, un pays peut ne pas divulguer des informations qui permettraient de tirer du commerce un gain global plus important, parce qu'en agissant ainsi il améliore sa position de négociation. Une politique délibérée de cette nature introduit une ambiguïté contractuelle dans un accord commercial.

Enfin, il est important de noter que les deux explications ne s'excluent pas mutuellement : les accords commerciaux sont des contrats très incomplets par nature et par choix. Prenons un exemple pour éclairer ce point. Le libellé vague du texte juridique laisse aux signataires d'un accord commercial une flexibilité en matière de politiques. Est-ce que cela résulte ou non d'un choix explicite ? Si ce libellé vague tient à des contraintes linguistiques, il faudrait en conclure que le contrat est incomplet par nature. Mais, il se peut que les signataires choisissent sciemment une formulation vague parce qu'ils ne peuvent pas s'entendre sur un texte plus précis ou qu'ils apprécient la flexibilité et l'adaptabilité qu'assure un texte plus flou.

Coûts politiques et économiques de la conclusion d'un accord commercial

Comme on l'a vu plus haut, il y a dans la littérature un courant de pensée (théorie de l'incomplétude exogène des contrats) selon lequel la présence de mesures contingentes dans les accords commerciaux tient à ce

que les pays cherchent à contourner les inconvénients liés à l'incomplétude contractuelle de l'accord. Puisque les accords commerciaux ne peuvent pas tenir compte de tous les événements extérieurs possibles, il faut des mesures qui permettent un ajustement ultérieur de la politique commerciale. En ce sens, l'argument de l'«incomplétude exogène du contrat» et l'argument fondé sur les «avantages de la flexibilité», utilisés pour expliquer l'existence de flexibilités dans les accords commerciaux, peuvent de fait être considérés comme les deux faces d'une même pièce.

Pour illustrer le caractère complémentaire de ces deux explications, Sykes (1991) examine la raison d'être des sauvegardes dans le système du GATT/de l'OMC. Son étude part de l'hypothèse que l'action gouvernementale est influencée par des groupes politiquement organisés qui représentent les intérêts des différents secteurs économiques (par exemple les branches de production en déclin ou les exportateurs), au lieu d'être le résultat de la volonté du gouvernement de maximiser le bien-être social. Sykes suggère que, s'il n'est pas possible de préciser tous les résultats potentiels, ce qui signifie que les contrats sont nécessairement incomplets, l'introduction de flexibilités telles que des sauvegardes sera avantageuse pour tous les signataires, car ces mesures constituent un mécanisme d'exemption au cas où le coût politique du respect de l'accord deviendrait insupportable.

Selon Sykes (2006b), ces clauses d'exemption «permettent aux responsables politiques de retirer des concessions qui se révèlent indûment contraignantes du point de vue politique une fois l'incertitude résolue». Plus précisément, une telle «violation efficace» de l'accord commercial a lieu à chaque fois que le coût politique du respect de l'accord pour une partie l'emporte sur les avantages pour son partenaire commercial.¹⁸ Dans ces conditions, le bien-être global est plus important si le mécanisme d'exemption existe. C'est pourquoi les signataires d'un accord commercial s'accordent mutuellement, de façon expresse, le droit de recourir à des mesures contingentes.

Un autre courant de pensée, qui est nouveau, met en lumière ce qui détermine l'incomplétude contractuelle des accords commerciaux. Comme on l'a vu, Horn *et al.* (2008) indiquent que l'accord commercial peut être un contrat incomplet (endogène) parce que les signataires préfèrent qu'il en soit ainsi. En particulier, ils tentent d'expliquer les caractéristiques de l'accord en termes de coûts de rédaction du contrat i) en décrivant les états

possibles du monde et ii) en décrivant les réactions des gouvernements à des situations particulières. Cette approche aboutit à deux grandes conclusions. Premièrement, les auteurs montrent que le contrat optimal devient plus incomplet (c'est-à-dire, moins détaillé ou plus ouvert à un usage discrétionnaire des politiques) si l'un ou l'autre des coûts de rédaction augmente. Deuxièmement, ils constatent qu'une plus grande incertitude au sujet des événements futurs peut se traduire par une rigidité plus ou moins grande de l'accord commercial optimal, en fonction des sources d'incertitude. Cela semble indiquer que le rôle de l'incertitude dans la formation des accords commerciaux peut être plus subtil qu'on ne le pensait initialement.

Enfin, ce courant de recherche donne une explication nouvelle de deux formes de flexibilités existant dans le système du GATT/de l'OMC: les sauvegardes et les plafonds tarifaires. Horn *et al.* (2008) constatent que le contrat optimal permet d'utiliser les droits de douane pour faire face à une augmentation soudaine de la demande d'importations. Bien que cet argument soit à première vue semblable à celui de la soupape de sécurité examiné précédemment, sa logique est différente. Dans ce cas, la raison d'être des clauses d'exemption est de réduire l'incitation pour les gouvernements à fausser les politiques internes (ce qui pourrait être trop coûteux à régler dans un accord commercial) aux fins des termes de l'échange en période d'importations élevées. La seconde caractéristique du système du GATT/de l'OMC que cette approche permet d'expliquer est l'existence de «consolidations faibles», l'accord commercial indiquant seulement un plafond tarifaire et non un chiffre fixe. Selon les auteurs, c'est une façon de réduire le coût du contrat. Les gouvernements ont besoin d'une certaine latitude pour faire face à des difficultés imprévues. Il est plus coûteux de rédiger un accord commercial fixant précisément le niveau d'un droit de douane qu'un accord indiquant un plafond, laissant aux gouvernements une marge de manœuvre dans des limites bien définies.

2. CIRCONSTANCES POUVANT JUSTIFIER LA SUSPENSION D'ENGAGEMENTS ET MESURES DE FLEXIBILITÉS PRÉVUES DANS LES ACCORDS DE L'OMC

Comme on l'a vu plus haut, un accord commercial doit être conçu de manière à équilibrer engagements et flexibilités. D'une part, les engagements

doivent être formulés de façon à empêcher tout comportement opportuniste des gouvernements. Et d'autre part, les gouvernements ont besoin de disposer d'une certaine marge de manœuvre pour faire face aux difficultés imprévues.

Cette section a pour but, premièrement, de présenter une classification des circonstances dans lesquelles les gouvernements peuvent souhaiter accroître les obstacles au commerce, et, deuxièmement, d'analyser les mesures contingentes prévues à l'OMC, dans le contexte de toutes les mesures de flexibilité auxquelles il est possible de recourir pour faire face à l'évolution des conditions commerciales.

(a) Circonstances pouvant justifier l'accroissement temporaire des obstacles au commerce

D'un point de vue strictement économique, à supposer que chaque gouvernement se soit engagé à établir un niveau de protection optimal (libre-échange ou protection positive), un gouvernement a des raisons légitimes, au nom de l'efficacité, de modifier sa politique commerciale en s'écartant des consolidations tarifaires établies lors d'un cycle de négociation antérieur, lorsqu'il est confronté à des circonstances imprévues qui rendent ces engagements inefficaces.

En général, une intervention de l'État peut être justifiée par un dysfonctionnement du marché.¹⁹ Lorsque les marchés ne fonctionnent pas convenablement, le renforcement des obstacles au commerce peut constituer une solution de second rang.²⁰ Lorsque la politique commerciale d'un gouvernement répond aux exigences des individus qui votent pour lui et des entreprises qui financent sa campagne électorale, le gouvernement est incité à relever le niveau de protection lorsqu'un événement extérieur imprévu (un choc) affecte le bien-être national.

Il y a plusieurs manières de classer les circonstances qui peuvent expliquer le relèvement du niveau de protection, y compris sous la forme d'une suspension temporaire des engagements. Une classification de ces circonstances est proposée dans le tableau 1. Pour simplifier, l'analyse qui suit porte essentiellement sur la protection tarifaire, mais elle peut s'appliquer aussi, dans une large mesure, à d'autres formes de protection commerciale. Le tableau 1 établit d'abord une distinction entre les différents types d'événements extérieurs imprévus qui peuvent affecter une économie : les événements économiques, les événements non économiques (catastrophes naturelles, par exemple) et les événements politiques (causés par la politique des gouvernements). Les événements économiques sont ensuite subdivisés,

Tableau 1
Classification des circonstances et des arguments pouvant justifier le renforcement temporaire de la protection

Circonstances	Exemples	Arguments en faveur de la protection*
Économiques		
<i>Concernant un produit particulier</i>		
Demande	Modification des préférences des consommateurs	
	- qui cause un dommage aux producteurs exposés à la concurrence des importations	Ajustement structurel
	- qui ne cause pas de dommage aux producteurs exposés à la concurrence des importations	Termes de l'échange
Offre	Innovation à l'étranger	Rétablissement de la compétitivité, ajustement structurel
	Industrie naissante	Développement d'une industrie naissante
	Déclin d'un secteur	Ajustement structurel
Comportement des entreprises	Dumping pratiqué par des entreprises étrangères	Dumping de rapine
Mondiales/nationales		
Demande globale/offre globale	Récession	Lissage du cycle
	Hausse des prix mondiaux	Lutte contre l'inflation
	Crise de la balance des paiements	Rétablissement de l'équilibre
Liées aux politiques		
	Subventions accordées par un gouvernement étranger	Économie politique
	Problèmes d'ajustement inattendus	Ajustement structurel
Non économiques		
	Sécurité nationale, raisons environnementales, urgence sanitaire	En fonction du type de problème non économique
	Événement politique imprévu	Économie politique

Note: *Du point de vue de la théorie économique, l'argument des termes de l'échange s'applique à un grand pays confronté à une poussée des importations.

d'une part, en événements sectoriels et, d'autre part, en événements mondiaux/nationaux. Des exemples de fluctuations de la demande et de l'offre, de changements soudains dans l'économie réelle ou dans le secteur financier et de changements de circonstances temporaires ou permanents sont présentés pour analyser les arguments économiques et politiques en faveur de la suspension d'engagements pris dans le cadre d'accords commerciaux, dans les cas de figure considérés.

i) Circonstances concernant un produit particulier

Les économistes distinguent en général quatre types de chocs pouvant toucher un secteur particulier : la modification des préférences des consommateurs, l'innovation technologique, un changement de dotation et un changement dans la structure du marché.²¹ Ces changements agissent sur la demande, sur l'offre ou sur la nature de la concurrence sur le marché du produit considéré.

Modification des préférences des consommateurs

Dans un secteur donné, les importations peuvent augmenter en raison de fluctuations de la demande et de l'offre. Les économistes attribuent généralement les variations de la demande à des changements dans les préférences des consommateurs, qui peuvent modifier la proportion des variétés importées par rapport aux variétés locales d'un même produit dans le panier du consommateur ou réorienter la consommation d'un produit vers un autre.

Supposons que, sous l'effet de la mode, les consommateurs préfèrent acheter une variété produite à l'étranger.²² Il s'ensuit une augmentation de la demande du produit étranger. Les importations vont probablement augmenter et le secteur qui est en concurrence avec ces importations va souffrir de cette concurrence accrue. S'il subit une perte de recettes, cela ne justifie pas en soi, du point de vue de l'efficacité économique, un renforcement de la protection par le gouvernement.

En général, la théorie économique fournit un argument de poids contre l'intervention de l'État : quand les marchés fonctionnent bien et sont concurrentiels²³, c'est le marché qui assure la répartition la plus efficace des ressources, car les prix du marché envoient les signaux appropriés aux consommateurs et aux producteurs. L'argument

de l'efficacité pourrait être invoqué dans ces circonstances sur la base des termes de l'échange (pour les grands pays)²⁴ ou comme argument de second rang en cas de défaillances du marché.

Si, par exemple, les rigidités du marché du travail empêchent les entreprises d'abaisser les salaires, provoquant ainsi des licenciements excessifs qui créent des blocages sur le marché du travail ou de la formation, une augmentation temporaire de la protection peut faciliter la contraction ordonnée du secteur concerné, en maintenant plus longtemps les travailleurs dans leur emploi et en évitant la congestion du marché du travail.²⁵ Par contre, il y a un argument simple d'économie politique en faveur d'un renforcement temporaire de la protection : l'intensification de la concurrence des importations peut nuire à la stabilité des revenus et à la redistribution de la richesse dans le pays importateur. Cela peut inciter les entreprises nationales qui voient leur revenu chuter en dessous d'un certain seuil à exercer des pressions sur le gouvernement qui peut être amené ainsi à renforcer les obstacles au commerce pour protéger le secteur exposé à la concurrence des importations (Freund et Özden, 2008).

Lorsqu'une modification des préférences réoriente la consommation vers un produit différent, les importations peuvent augmenter brusquement sans que cela nuise à l'entreprise nationale qui subit la concurrence du produit importé. Supposons, par exemple, que les consommateurs préfèrent le riz au blé. Les importations de riz peuvent augmenter sans nuire à l'industrie nationale du riz. Il se peut que la consommation de riz local et de riz importé augmente. Du point de vue de la théorie économique classique, seul l'argument des termes de l'échange peut être invoqué dans ce cas pour justifier une augmentation de la protection de l'industrie du riz. Quant à l'industrie du blé, elle sera probablement affectée par la modification des préférences, même si les importations de blé diminuent.

Innovation technologique

En général, la littérature économique attribue les fluctuations de l'offre aux progrès technologiques et à la modification des ressources disponibles comme la main-d'œuvre.²⁶ Les importations peuvent augmenter à cause d'une diminution de l'offre intérieure²⁷ ou d'une augmentation de l'offre dans le pays étranger. Supposons, par exemple, qu'une entreprise implantée à l'étranger innove avec succès. En rendant les entreprises étrangères plus compétitives, l'adoption

d'une nouvelle technologie à l'étranger aura des effets négatifs sur le secteur national exposé à la concurrence des importations. Dans ces circonstances, une protection temporaire peut aider à contrer ces effets en maintenant les prix intérieurs à un niveau élevé.

Si l'entreprise qui est exposée à la concurrence des importations est un important pourvoyeur d'emplois et si la contraction du secteur entraîne une diminution de l'emploi et, partant, un fléchissement du soutien au gouvernement, il est justifié, du point de vue de l'économie politique, de renforcer les obstacles au commerce. Comme dans le cas d'une modification des préférences des consommateurs, si les marchés fonctionnent bien et sont concurrentiels, il n'y a généralement aucune raison économique que l'État intervienne en cas de diminution temporaire de la compétitivité internationale consécutive à l'adoption d'une nouvelle technologie dans un pays étranger. Il peut cependant y avoir un argument de second rang justifiant un renforcement temporaire de la protection : une augmentation temporaire des droits de douane peut aider à alléger les coûts supportés par les entreprises qui sont affectées par l'innovation technologique.

On trouve un autre argument dans une étude récente de Crowley (2006) qui indique qu'une protection temporaire pourrait aider l'entreprise dont la technologie est obsolète à rattraper plus rapidement son retard. Cet argument repose sur l'hypothèse que les entreprises (nationales et étrangères) rivalisent pour adopter une technologie au moment voulu, son coût allant en diminuant avec le temps, et que plus le marché est grand plus les entreprises sont incitées à adopter une nouvelle technologie.

Il est important de souligner que, si les modifications de la demande et de l'offre ne sont que temporaires, le comportement optimal pour les concurrents nationaux peut être de continuer à produire comme à l'accoutumé. Ils subiront des pertes temporaires, mais ils évitent ainsi les coûts associés à un redimensionnement temporaire de l'entreprise. La question est alors de savoir s'ils ont suffisamment de liquidités pour rester en activité.

Industrie naissante

L'argument classique en faveur de la protection temporaire des industries nationales de création récente²⁸ est qu'il existe un avantage comparatif potentiel dans les secteurs caractérisés par des économies d'échelle dynamiques.²⁹ Selon l'argument

de l'industrie naissante, les nouvelles industries peuvent être dans l'incapacité de rivaliser avec les entreprises étrangères bien établies simplement parce qu'elles n'ont pas assez d'expérience. Avec le temps, elles peuvent apprendre par la pratique, réduire leurs coûts et devenir compétitives sur les marchés internationaux. Mais, comme elles manquent de savoir-faire au départ, elles ne réussiraient jamais leur décollage sans une intervention de l'État (sous la forme d'un obstacle au commerce ou d'une subvention).

Intuitivement, cet argument peut paraître acceptable, mais, du point de vue de l'efficacité, les économies d'échelle dynamiques ne suffisent pas en soi pour justifier une intervention de l'État. Si les marchés financiers fonctionnent bien, l'entreprise pourra contracter un emprunt bancaire dans sa phase initiale de développement et rembourser ce prêt lorsqu'elle réalisera des bénéfices plus importants (Baldwin, 1969). Cependant, dans les cas où le secteur financier est réticent à financer des investissements risqués, une protection temporaire peut se justifier comme politique de second rang. S'il n'est pas possible d'intervenir sur le marché financier, le renforcement temporaire des obstacles au commerce peut permettre à l'entreprise de dégager des bénéfices et d'autofinancer ses investissements dans l'innovation pendant la phase initiale.

Il est important de noter que, bien que la protection des industries naissantes ait généralement pris la forme de droits de douane ou d'autres obstacles à la frontière, les arguments économiques en faveur de la protection indiquent qu'en général une subvention à la production est l'instrument privilégié. Par exemple, un autre argument en faveur d'une politique de soutien actif aux industries naissantes repose sur l'idée que l'entrée dans une nouvelle activité industrielle ou sur un nouveau marché étranger, ou l'expansion de certaines activités créent des externalités importantes.³⁰ L'une de ces externalités (appelée « apprentissage par la pratique ») consiste dans le fait que les nouvelles entreprises donnent à leur personnel une formation coûteuse en cours d'emploi qui profitera en partie à d'autres entreprises. Cela peut se produire, par exemple, quand les employés de l'entreprise en question changent d'emploi et transmettent leur savoir à leur nouvel employeur. Une autre forme d'externalité (appelée « effet-découverte ») tient au fait que, si le coût de la prospection d'un marché étranger est supporté par l'exportateur pionnier, la découverte de ce marché pourra être effectuée

librement par les autres producteurs. Dans ces cas, une subvention à la production et une subvention à l'exportation³¹ pourraient être, respectivement, des mesures opportunes.

La mise en œuvre des politiques en faveur des industries naissantes est un autre sujet de préoccupation. S'agissant de la mise en œuvre, les avantages d'une intervention de l'État sont mis en balance avec les risques d'échec, lesquels peuvent être liés, entre autres, au manque de compétence du gouvernement, à la quantité d'informations nécessaires pour définir convenablement une mesure, et à l'action des groupes d'intérêt.³²

Industrie en déclin

Une innovation technologique qui rend complètement obsolète une technologie antérieure et une modification permanente des préférences des consommateurs peuvent conduire au déclin définitif d'un secteur. Dans ce cas, des restrictions commerciales peuvent être appliquées pour freiner le déclin du secteur et donner aux travailleurs licenciés le temps de retrouver un emploi. Supposons, par exemple, que l'industrie en déclin est représentée par une entreprise qui emploie une grande partie de la population d'une ville ou d'une région donnée.³³ Une forte réduction de la taille du secteur aura probablement des effets négatifs sur d'autres activités dans la région. Le licenciement simultané de nombreux travailleurs peut créer un goulet d'étranglement sur le marché du travail, causant un chômage de longue durée et des pertes substantielles de compétences. Des subventions ou une intervention de l'État sur le marché du travail pour faciliter le réemploi et le recyclage peuvent être des politiques de premier rang dans ces circonstances, mais elles ne sont pas toujours applicables.

Du point de vue de l'économie politique, il est dans l'intérêt du gouvernement de ralentir le déclin d'un secteur important qui influe sur le soutien dont il bénéficie (Hillman, 1982). Mais l'intervention ne pourra que freiner le déclin sans déclencher de reprise.

Dumping

À part les modifications des préférences des consommateurs et l'évolution technologique, la concurrence des importations peut aussi s'accroître par suite d'un changement dans le comportement des entreprises étrangères. Lorsque le comportement concurrentiel d'une entreprise étrangère opérant

sur le marché international modifie le degré de concurrence sur le marché, la théorie économique indique que le gouvernement peut alors avoir des raisons de protéger l'industrie nationale.

Si une entreprise étrangère fixe délibérément les prix à un niveau très bas pour éliminer la concurrence et si elle établit un monopole (pratique appelée «dumping de rapine»), la solution optimale pour le gouvernement peut être d'imposer des restrictions au commerce. Cependant, une forte baisse du prix auquel une entreprise étrangère vend ses produits sur les marchés d'exportation peut être due à beaucoup d'autres facteurs liés à la concurrence. L'entreprise peut, par exemple, baisser ses prix lorsque la demande est faible et la capacité excédentaire, pour tenter simplement de conserver sa part de marché. De même, dans le cas d'un produit de haute technologie, il peut être important pour une entreprise d'obtenir d'emblée une part importante du marché pour fixer la règle. Mis à part les solutions de second rang, l'intervention de l'État ne peut être justifiée dans ces circonstances pour des raisons d'efficacité économique.³⁴

ii) Fluctuations économiques au niveau mondial ou national

Les fluctuations économiques au niveau national sont les changements qui affectent simultanément tous les secteurs. Elles peuvent être dues à des changements de la demande globale ou de l'offre globale. Toute modification des dépenses privées ou publiques, de l'investissement ou du compte courant peut avoir un impact sur la demande et l'offre.

Récession économique

Une récession économique peut être provoquée par une forte diminution de la demande ou de l'offre, par exemple à la suite d'une crise financière. Cette dernière peut déclencher une récession dans l'économie réelle en raison de la contraction du crédit et de l'effondrement des prix des actifs. Quand la récession est mondiale, la demande (ou l'offre) intérieure et extérieure diminue. Dans ce cas, la concurrence des importations peut aussi s'intensifier, même en l'absence de poussée des importations. En fait, les importations peuvent diminuer en même temps que la production intérieure alors que leur part de marché augmente.³⁵

Comme nous l'avons vu précédemment, quand les revenus, les investissements et les emplois sont

menacés, les gouvernements sont soumis à la pression des entreprises et des travailleurs qui demandent que les effets de la crise soient atténués par l'imposition de nouveaux obstacles au commerce. Ceux-ci sont mis en place dans le but de réserver les marchés intérieurs aux entreprises nationales. Les pays peuvent réagir à la récession en augmentant la protection. Celle-ci peut consister en une augmentation des droits de douane ou des subventions, en un encadrement des taux de change et en d'autres mesures plus subtiles comme l'adoption de normes de sécurité et de normes sanitaires et techniques restrictives.

Dans le cas d'une récession mondiale, il y a un risque de voir tous les gouvernements appliquer en même temps une politique commerciale du chacun pour soi. Le renforcement de la protection dans un pays peut entraîner l'adoption de mesures de rétorsion par d'autres pays. Il en résulte globalement une réduction du bien-être mondial et une aggravation de la situation économique. Le début de la grande dépression des années 30 a été marqué par l'application de politiques de ce genre. Le protectionnisme a approfondi et prolongé la crise.³⁶ Plus récemment, Baldwin et Evenett (2008) ont établi un lien entre l'augmentation de 39 pour cent du nombre d'enquêtes antidumping ouvertes par des Membres de l'OMC dans la première moitié de 2008 et le début de la crise économique déclenchée par la crise financière. En général, les données font apparaître un problème d'action collective face à une récession mondiale.

Fluctuation des prix mondiaux

L'augmentation des prix mondiaux par rapport aux prix intérieurs encourage les exportations et décourage les importations. La hausse des prix à l'exportation rend les entreprises exportatrices plus rentables et de nouvelles entreprises se mettent à exporter. L'offre intérieure diminue car les entreprises sont de plus en plus nombreuses à se tourner vers le marché extérieur. Du côté des importations, l'augmentation des prix à l'importation entraîne un renchérissement des produits importés. Dans l'ensemble, la hausse des prix mondiaux crée des pressions inflationnistes dues à l'augmentation directe du prix des marchandises importées et à la réduction de l'offre intérieure.

Les gouvernements peuvent tenter de protéger leur pays de la hausse des prix mondiaux en imposant des restrictions à l'exportation. Ces restrictions entraînent une augmentation de l'offre sur le marché intérieur, ce qui va faire baisser les prix intérieurs. Ce résultat peut être obtenu à la fois au moyen de

restrictions quantitatives et de taxes à l'exportation.³⁷ Cependant, il se pose un problème de coordination des politiques lorsque des restrictions à l'exportation sont appliquées simultanément par plusieurs pays exportateurs ou par un exportateur très important. La diminution de l'offre internationale d'un produit visé par une restriction commerciale peut entraîner une nouvelle augmentation de son prix mondial. D'après des études récentes de la Banque mondiale (2008a, 2008b), les restrictions appliquées au maïs, au blé et au riz pendant la période 2006-2008 ont contribué au déclenchement d'une spirale auto-entretenu de hausse des prix de ces produits pendant cette période.

Il est intéressant de noter que la théorie économique ne fournit aucune justification du recours à des restrictions à l'importation quand les prix augmentent. Le relèvement des obstacles à l'importation aggraverait la situation en provoquant une hausse encore plus marquée des prix intérieurs. L'introduction de restrictions à l'importation en pareils cas peut cependant être justifiée du point de vue de l'économie politique. L'argument est que la hausse du prix mondial qui accroît les ventes de l'industrie nationale accroît aussi la valeur marginale de la protection et conduit à l'imposition de droits de douane plus élevés.

Déséquilibre insoutenable de la balance des paiements

La balance des paiements reflète la situation d'un pays dans le commerce international. Elle comprend le compte des transactions courantes (qui enregistre les exportations et les importations de biens et de services), le compte de capital et le compte financier (qui enregistre les transferts nets de capitaux et d'avoirs financiers en provenance de l'étranger).

Dans un système de libre flottement du taux de change³⁸, le taux de change de la monnaie nationale est déterminé par l'offre et la demande quotidiennes de cette monnaie. Tout excédent de l'offre de monnaie nationale se traduit par une baisse de sa valeur de manière à rétablir l'équilibre de la balance des paiements. Cette baisse de valeur a deux effets, l'un sur le compte courant et l'autre sur le compte de capital. Premièrement, elle entraîne une baisse des prix en devises de tous les produits locaux, de sorte que la demande extérieure de ces produits augmente. Mais elle entraîne aussi une hausse des prix des produits étrangers en monnaie locale, ce qui réduit

la demande de produits importés. Ces deux effets se conjuguent pour rétablir l'équilibre de la balance des paiements en permettant le redressement du compte courant. Deuxièmement, sur le marché des capitaux, si les investisseurs s'attendent à une dépréciation de la monnaie nationale, le taux de rendement des actifs étrangers peut diminuer, ce qui entraîne une réduction de la demande de la devise en question.

Un déséquilibre insoutenable de la balance des paiements est donc associé à un régime de change fixe.³⁹ Pour pouvoir maintenir un système de taux de change fixes, un pays doit acheter et vendre la monnaie de réserve lorsque la demande ou l'offre est excédentaire. Les déficits de la balance des paiements ne peuvent être financés qu'en puisant dans les réserves ou en empruntant des devises. Une crise de la balance des paiements se produit lorsque le pays est sur le point d'épuiser ses réserves de devises. Cela peut arriver notamment lorsque le gouvernement a financé une demande excédentaire persistante de devises (par exemple en cas de détérioration tendancielle des termes de l'échange) alors que les réserves sont proches de zéro ou lorsqu'il s'y produit des fluctuations temporaires. Les fluctuations permanentes et temporaires peuvent être dues à des facteurs internes ou à des facteurs externes. Les facteurs externes comprennent les variations des termes de l'échange, la mise en place de nouveaux obstacles à l'accès à un marché étranger et les variations du taux d'intérêt d'une devise. Parmi les facteurs internes on peut citer les changements de politique monétaire ou budgétaire (entraînant une modification du taux d'intérêt intérieur ou des dépenses publiques) et les fluctuations de la demande ou de l'offre.

Dans un régime de change fixe, un pays où les salaires sont relativement rigides peut vouloir restreindre les importations pour faire face aux difficultés causées par le déséquilibre de la balance des paiements. Mais cette politique a une efficacité très limitée pour rétablir l'équilibre de la balance des paiements. D'une part, les restrictions à l'importation agissent uniquement sur les importations, alors qu'une dévaluation aurait pour effet à la fois de réduire les importations et de stimuler les exportations. D'autre part, les restrictions à l'importation encouragent la production de produits importés et non de produits compétitifs sur les marchés mondiaux. Enfin, les restrictions à l'importation n'ont pas pour seul effet de réduire les importations; elles entraînent aussi une hausse des prix des intrants utilisés pour

fabriquer les produits exportés – exactement le contraire de ce qui serait nécessaire pour redresser la balance des paiements (Corden, 1971; 1994).

iii) Changements de politique

Tout changement de la politique gouvernementale peut avoir des répercussions sur l'économie. Les deux exemples examinés ci-après sont pertinents dans le contexte de la politique commerciale; ils ont été mis en relief dans la littérature économique parce qu'ils illustrent les circonstances pouvant donner lieu à une augmentation temporaire du niveau de protection, notamment par la suspension d'engagements.

Libéralisation du commerce

Selon la théorie économique classique, la baisse des droits de douane s'accompagne d'une réaffectation des ressources en fonction des avantages comparatifs.⁴⁰ Les entreprises en concurrence avec les importations dans les secteurs où un pays n'a pas d'avantage comparatif doivent affronter la concurrence des producteurs étrangers plus efficaces qui peuvent vendre à des prix plus bas. La concurrence va réduire les ventes et les bénéfices des entreprises et peut entraîner une diminution des salaires et de l'emploi. Certains travailleurs risquent de perdre leur emploi et certaines entreprises peuvent être obligées de fermer. Dans l'ensemble, il y aura un gain de bien-être pour l'économie, mais l'ajustement aura un coût à court terme.

Pour permettre aux gouvernements de faire face aux coûts de l'ajustement, une période de transition est généralement prévue pour la mise en œuvre des engagements en matière de libéralisation du commerce. La mise en œuvre graduelle des engagements peut en effet laisser aux entreprises le temps nécessaire pour autofinancer les coûts de l'ajustement.⁴¹ Mais la mise en œuvre des engagements peut aussi générer des coûts d'ajustement imprévus.

En général, les gouvernements ont le choix entre deux options pour faire face aux problèmes d'ajustement: ils peuvent faciliter le processus de réaffectation des ressources, ou bien ils peuvent soutenir la restructuration des industries touchées par la concurrence étrangère. Dans le premier cas, ils peuvent prendre des mesures pour supprimer les obstacles à l'expansion du secteur exportateur, notamment en facilitant l'accès au crédit lorsque

les marchés financiers sont inefficients ou en aidant à mettre en relation les employés et les employeurs potentiels sur le marché du travail.

Le soutien à la restructuration des industries touchées par la concurrence étrangère peut amener le gouvernement à revenir sur ses engagements. Comme le soulignent Bacchetta et Jansen (2003), si des circonstances graves et imprévues nuisent à la compétitivité d'une industrie, les pouvoirs publics peuvent intervenir pour ralentir le processus d'ajustement. En général, la théorie économique prédit que, si les marchés fonctionnent bien, les travailleurs choisiront le rythme d'ajustement optimal. Néanmoins, les pouvoirs publics peuvent décider d'intervenir pour des raisons d'économie politique ou pour remédier à certaines distorsions du marché. Comme on l'a vu précédemment, cela peut être le cas si l'industrie en perte de vitesse est un important employeur régional ou national. Le recul de cette industrie peut avoir des effets négatifs (externalités) qui pourraient entraîner des licenciements excessifs si rien n'est fait pour y remédier.

Subventions accordées par d'autres pays

La concurrence des importations peut aussi s'accroître en raison d'un changement de politique dans un autre pays. Supposons qu'un gouvernement étranger accorde une subvention à l'exportation aux producteurs d'un bien ou d'un service donné. D'un point de vue économique, une telle politique peut être justifiée, par exemple, par les avantages potentiels associés à l'activité d'exportation (externalité appelée effet découverte). La prospection de marchés extérieurs pour déterminer si un produit peut se vendre facilement à l'étranger peut être coûteuse, mais les futurs exportateurs pourront profiter librement de cette découverte. Quelle que soit la motivation de la subvention et même si elle est accordée simplement pour des raisons d'efficacité, ses effets sur le commerce peuvent mettre en difficulté le secteur qui est en concurrence avec les importations dans un autre pays.⁴²

Du point de vue de l'économie politique, l'imposition de droits d'importation en présence d'une subvention accordée par un autre pays peut être justifiée pour faire pression sur ce pays afin de l'amener à modifier sa politique (Deardoff et Stern, 1987). Mais cet argument suppose que le pays importateur est un grand pays, car seuls les grands pays peuvent agir sur les termes de l'échange d'un autre pays en appliquant un droit de douane.

Comme cela est dit dans la section C, du point de vue habituel (statique) du bien-être, en situation de concurrence parfaite, une subvention est un transfert d'un pays aux consommateurs du pays importateur. Un droit d'importation a l'effet d'une taxe de consommation et est favorable à l'industrie nationale, mais le pays dans son ensemble est perdant. Dans ces conditions, l'application de droits compensateurs pour contrebalancer l'effet des subventions ne peut être justifiée que du point de vue de l'économie politique, comme une forme de politique de redistribution. Toutefois, la présence d'externalités (qui ne sont pas prises en compte dans les prix du marché) ou une concurrence imparfaite peuvent causer un dysfonctionnement des marchés. Dans ces conditions, le renforcement temporaire de la protection en présence d'une subvention accordée par un gouvernement étranger peut être une bonne politique.

iv) Circonstances non économiques

Dans certaines circonstances, les gouvernements peuvent vouloir adopter une politique de restriction des échanges pour atteindre un objectif non économique. Ces circonstances peuvent être liées à la sécurité nationale, à une urgence environnementale et sanitaire ou à des considérations d'économie politique.

Sécurité nationale, urgence environnementale et sanitaire

Une catastrophe naturelle ou la propagation d'un nouveau virus sont des exemples d'événements pouvant nécessiter le relèvement temporaire des obstacles au commerce au-delà des engagements pris par le gouvernement. Supposons qu'une nouvelle maladie d'origine alimentaire localisée initialement dans un pays risque de se propager à travers le monde par le biais du commerce de produits alimentaires. Les gouvernements peuvent intervenir en limitant ou en interdisant le commerce du produit à risque afin de protéger la population et le bétail. Plusieurs gouvernements ont adopté ce type de politique pour éviter la propagation de la maladie de la vache folle (ESB) dans les années 90.

En général, un gouvernement peut être incité à intervenir en relevant les obstacles au commerce lorsqu'un autre gouvernement ne parvient pas à maîtriser les effets négatifs sur ses partenaires commerciaux. Par exemple, certains problèmes environnementaux sont des problèmes transfrontaliers. La pollution atmosphérique et les pluies acides en sont

des exemples. Il se peut que le gouvernement d'un pays ne souhaite pas réduire les émissions transfrontalières. Le pays touché peut alors ériger des obstacles au commerce avec le pays qui est à l'origine du problème afin d'encourager ce pays ou l'entreprise qui pollue à prendre des mesures pour réduire les émissions. Toutefois, ces mesures ne pourront être efficaces que si le pays touché achète une part substantielle de la production de l'entreprise en question.⁴³

Changements politiques

Un gouvernement peut souhaiter modifier (de manière permanente) ses engagements commerciaux à la suite d'un changement politique (Bown, 2002a). Il se peut, par exemple, que des élections dans un pays aboutissent à la mise en place d'un nouveau gouvernement qui est moins favorable au commerce que son prédécesseur. Entre autres exemples, on peut citer : une réforme du financement des campagnes qui limite les pressions politiques que des entreprises peuvent exercer sur les décideurs ; un changement dans les alliances politiques qui modifie l'influence d'un secteur sur l'orientation de la politique commerciale du gouvernement ; un changement dans la structure des syndicats ou dans le degré de collusion entre les entreprises sur le marché, qui modifie le degré d'influence politique des entreprises.

Dans tous ces exemples, aucun argument économique ne peut être avancé pour justifier une intervention des pouvoirs publics dans l'économie. Il y a cependant un argument d'économie politique. L'influence des divers groupes d'intérêts sur la politique commerciale du gouvernement peut avoir changé par rapport au moment où un accord commercial a été signé. Des pressions s'exerceront alors sur le gouvernement pour qu'il modifie les engagements pris.

(b) Mesures contingentes prévues dans les Accords de l'OMC

Les arguments présentés dans les sections précédentes montrent que des mesures contingentes sont indispensables dans un accord commercial car elles permettent aux parties de prendre des engagements à long terme tout en leur laissant la possibilité de s'adapter à l'évolution des circonstances. Ces mesures constituent des clauses d'exception qu'un gouvernement peut invoquer s'il est confronté à des difficultés économiques imprévues.⁴⁴ Elles sauvegardent la crédibilité de l'accord et réduisent les coûts économiques et politiques de la signature de l'accord.

Dans un contexte plus large, les mesures contingentes comprennent toutes les mesures qu'un pays peut adopter pour redéfinir ou défaire un engagement, y compris les mesures susceptibles de provoquer des réactions. En ce sens, les mesures contingentes peuvent prendre des formes très diverses, allant de mesures qui permettent la suspension d'engagements dans certaines conditions à des engagements de consolidation faibles⁴⁵ ou à l'absence totale de disciplines, laissant toute latitude pour recourir à des instruments de politique.

Hauser et Roitinger (2002) estiment que la violation des accords commerciaux et le non-respect des décisions rendues dans le cadre du règlement des différends à l'OMC peuvent également être considérés comme une forme de flexibilité commerciale, dans la mesure où ils peuvent faciliter la renégociation des accords dans le cadre de cycles de négociations commerciales. Considérons, par exemple, un cas de violation. Le défendeur (potentiel) ajuste le niveau des concessions qu'il est disposé à offrir en fonction du niveau actuel des concessions de ses partenaires commerciaux. Ces derniers peuvent alors décider d'accepter ou non le nouvel équilibre des concessions (s'abstenant ainsi de réagir) ou bien ils peuvent demander que soit rendue une décision, dans le cadre du mécanisme de règlement des différends de l'OMC, qui les autorise à suspendre leurs concessions commerciales. Ce mécanisme reflète une situation de négociation. Ce qui dissuade d'abuser du système, ce sont les coûts que cela représente. Selon Hauser et Roitinger, ces coûts sont la perte de réputation et la perte potentielle de concessions commerciales si la décision de l'Organe de règlement des différends est ignorée.

On peut retrouver dans les Accords de l'OMC toutes les flexibilités mentionnées plus haut. Premièrement, les accords contiennent des dispositions autorisant la suspension d'engagements pris par les gouvernements. Par exemple, les Membres de l'OMC ont consolidé certains tarifs dans le cadre des Accords de l'OMC, mais il y a des clauses d'exception qui leur permettent d'augmenter temporairement la protection ou de renégocier les consolidations tarifaires.

Deuxièmement, les Accords de l'OMC peuvent laisser aux gouvernements une certaine flexibilité en leur permettant de définir leurs engagements sous la forme de consolidations tarifaires souples, c'est-à-dire avec un plafond supérieur au taux appliqué. Par exemple, dans les listes d'engagements des Membres

de l'OMC, les engagements concernant l'accès aux marchés pour les marchandises sont exprimés en termes de droits consolidés et non de droits appliqués. L'écart entre les taux de droits consolidés et appliqués, appelé «excédent de consolidation», laisse aux gouvernements une marge de manœuvre pour modifier leur politique commerciale.⁴⁶ Les droits peuvent être librement augmentés pour autant qu'ils ne dépassent pas le taux consolidé. La durée d'application d'une politique commerciale restrictive n'est soumise à aucune limitation, la seule exigence étant que le taux de droit appliqué reste dans les limites de la consolidation convenue.⁴⁷ Les seules limitations à l'utilisation de ces instruments sont prévues dans la législation nationale ou découlent d'engagements pris dans le cadre d'accords commerciaux régionaux.⁴⁸

Troisièmement, certains instruments de politique commerciale ne sont soumis à aucune discipline. Par exemple, les accords commerciaux laissent une grande latitude aux gouvernements pour utiliser des instruments de politique interne. Si les subventions et les normes de produit sont réglementées, les normes de procédé, par exemple, ne le sont pas. Pourtant, elles peuvent avoir des effets sur le commerce analogues à ceux des obstacles au commerce, qui sont réglementés.

En ce qui concerne les conditions dans lesquelles un gouvernement peut suspendre les concessions qu'il a négociées sans violer l'Accord sur l'OMC, on peut faire aussi une distinction entre les mesures destinées à faire face à des situations précises et les mesures génériques qui sont appliquées suivant certaines procédures spécifiées dans l'Accord sur l'OMC. Dans chacune de ces catégories, il y a des mesures qui sont, en principe, temporaires et des mesures qui ne sont pas limitées dans le temps.

i) Suspension d'engagements dans des circonstances déterminées

Les dispositions qui autorisent la suspension temporaire d'obligations dans des circonstances déterminées comprennent :

i) les dispositions visant à résoudre les problèmes résultant de l'ajustement aux nouvelles conditions du marché, telles que les dispositions prévoyant une protection temporaire en cas d'urgence lorsqu'une poussée des importations «cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs

nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents» (article XIX, paragraphe 1 a) du GATT). L'article XIX du GATT et l'Accord sur les sauvegardes adopté par la suite définissent les conditions juridiques de l'application de sauvegardes.⁴⁹ Comme cela est expliqué dans la section C.1, l'une des principales conditions est qu'il faut démontrer que la poussée des importations résulte d'une évolution imprévue des circonstances et qu'il existe un lien de causalité entre la poussée des importations et le dommage causé à la branche de production nationale;

ii) les mesures visant à neutraliser le dumping (celui-ci étant défini, en termes juridiques, comme la fixation d'un «prix inférieur à la valeur normale» du produit..., «s'il cause ou menace de causer un dommage important à une branche de production établie d'une partie contractante ou s'il retarde de façon importante la création d'une branche de production nationale» (article VI:1 du GATT)). L'article VI du GATT et l'Accord antidumping fixent les règles que les gouvernements doivent observer pour imposer, dans le respect du droit de l'OMC, des droits antidumping sur les produits réputés avoir fait l'objet d'un dumping de la part des exportateurs. Comme cela est expliqué dans la section C.2, une particularité de ces règles, dans le contexte du système de l'OMC, est que des mesures antidumping peuvent être prises contre les actions d'entreprises privées plutôt que contre les actions des pouvoirs publics;

iii) les mesures visant à compenser les effets négatifs des subventions accordées par un gouvernement étranger sur les entreprises nationales. Les conditions dans lesquelles un gouvernement peut imposer des droits compensateurs sont définies dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC). Bien qu'il soit possible de contester les subventions au niveau multilatéral dans le cadre du mécanisme de règlement des différends de l'OMC, l'Accord SMC autorise aussi un pays à prendre des mesures contre des importations subventionnées en instituant des droits compensateurs. À cette fin, le Membre importateur doit mener une enquête pour démontrer l'existence de subventions en déterminant, si possible, leur montant, et pour prouver que les subventions accordées par l'autre pays causent ou menacent de causer un dommage important à une branche de production nationale établie ou retardent la création d'une branche de production nationale⁵⁰;

iv) les mesures qui autorisent la restriction des importations pour éviter une crise de la balance des paiements. Il s'agit des dispositions des articles XII et XVIII, section B, du GATT et des dispositions correspondantes de l'article XII de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Comme on l'a vu précédemment, l'évolution générale vers un système de taux de change flexibles a rendu ces dispositions moins pertinentes du point de vue économique. De ce fait et compte tenu de la révision des dispositions juridiques tendant à soumettre leur application à des conditions plus strictes⁵¹, ces mesures sont de moins en moins utilisées. En particulier, bien que tous les Membres de l'OMC puissent en principe invoquer ces dispositions, elles ont été utilisées surtout par les pays en développement. Les pays développés ont adopté des mesures à des fins de balance des paiements principalement dans les années 50 (Hoekman et Kostecki, 2001);

v) les dispositions qui permettent aux gouvernements de protéger temporairement une industrie naissante à des fins de développement. Ces mesures, qui ne peuvent être appliquées que par les pays en développement, sont prévues à l'article XVIII, section A et section C, du GATT. Elles permettent, respectivement, le retrait de concessions tarifaires et l'imposition de contingents et d'autres types de restrictions non tarifaires pour soutenir le développement d'une industrie naissante. Dans la pratique, les mesures prises à des fins de balance des paiements ont souvent été préférées par les pays en développement pour soutenir les industries naissantes parce qu'elles sont assorties de conditions moins strictes concernant les procédures de surveillance et d'approbation (Hoekman et Kostecki, 2001). Toutefois, ces deux types de mesures permettent seulement des restrictions à l'importation. Comme on l'a vu précédemment, les arguments économiques en faveur de la protection des industries naissantes indiquent que la politique de premier rang consiste plutôt à subventionner la production de l'industrie considérée, la protection commerciale étant une solution de second rang.

Les dispositions qui permettent des dérogations aux obligations dans des circonstances déterminées sont celles qui autorisent la suspension d'engagements pour réaliser des objectifs de politique publique. Elles comprennent les dispositions qui autorisent un gouvernement à revenir sur ses engagements s'il estime que cela est nécessaire «à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité» (article XXI du GATT, article XIVbis de l'AGCS et article 73 de l'Accord sur les aspects des droits de propriété

intellectuelle qui touchent au commerce). En outre, des exceptions générales pour la réalisation d'objectifs non économiques sont prévues à l'article XX du GATT et à l'article XIV de l'AGCS pour la protection de la moralité publique, et la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux et «pour assurer le respect des lois ou réglementations qui ne sont pas incompatibles avec» les règles de l'OMC. L'article XX du GATT prévoit également des exceptions générales en vue d'assurer la conservation des ressources naturelles et la protection des trésors nationaux et d'empêcher l'exportation de produits pour lesquels il y a une pénurie. Les mesures se rapportant aux articles fabriqués dans les prisons sont également autorisées en vertu de ce même article.

ii) Suspension d'engagements conformément à des procédures déterminées

Certaines dispositions permettent la suspension d'engagements conformément à des procédures déterminées (et non dans des circonstances déterminées). Cette catégorie de dispositions comprend les dérogations et les renégociations. Les Accords de l'OMC ne prévoient aucune règle spécifique pour l'interprétation des dérogations, mais les prescriptions régissant l'octroi ou le renouvellement de dérogations soulignent leur caractère exceptionnel. En particulier, la note de bas de page 4 relative à l'article IX de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC définit des procédures très strictes concernant la décision d'accorder une dérogation pour ce qui est de toute obligation soumise à une période de transition. Dans ce cas, la décision d'accorder une dérogation sera prise par la Conférence ministérielle uniquement par consensus, alors que la règle générale est que cette décision doit être «prise par les trois quarts des Membres» (article IX:3 de l'Accord de Marrakech).

À la différence des dérogations, les renégociations ne sont pas limitées dans le temps.⁵² Par conséquent, elles sont plus appropriées pour rééquilibrer des concessions que pour faire face à des circonstances temporaires. Une autre différence importante entre ces deux types de mesures concerne les instruments de politique commerciale auxquels elles peuvent être appliquées. Alors qu'une dérogation peut être demandée pour toute obligation imposée par les accords commerciaux multilatéraux, les renégociations portent uniquement sur la modification des tarifs dans le cadre du GATT (article XXVIII) ou des engagements spécifiques dans le cadre de l'AGCS (article XXI).

3. CONCLUSIONS

D'un point de vue économique, les accords commerciaux ont deux grandes finalités. Premièrement, ils permettent aux pays de coopérer, alors que les gouvernements s'empêtreraient dans une guerre commerciale s'ils agissaient unilatéralement – laquelle se traduirait par des niveaux de protection élevés et de faibles courants d'échanges. Deuxièmement, les pays peuvent tirer profit de la signature d'un accord commercial, car elle leur permet de s'engager à suivre certaines politiques et de résister aux pressions exercées par des groupes d'intérêt nationaux. S'il en est ainsi, comment peut-on expliquer l'existence de flexibilités telles que les mesures correctives contingentes dans le système du GATT/de l'OMC? Après tout, à première vue, ces mesures des pouvoirs publics réduisent les avantages résultant d'un accord commercial, car elles rendent la coopération moins intéressante et fragilisent l'engagement des pouvoirs publics en faveur d'un régime commercial ouvert.

Nous avons examiné dans la présente section des arguments économiques et d'économie politique qui justifient la présence de flexibilités dans le cadre du GATT/de l'OMC. Selon la théorie, l'introduction de mesures correctives contingentes dans un accord commercial a essentiellement pour objet de donner aux pouvoirs publics la possibilité de tenir compte de faits nouveaux qui étaient imprévisibles au moment où l'accord a été signé. Ces mesures constituent une clause d'exception qui maintient la stabilité générale du système commercial mondial, qui permet aux gouvernements de prendre des engagements commerciaux qui vont plus loin et qui réduit le coût politique et économique de la signature de l'accord.

En ne perdant pas de vue ce cadre général, nous avons expliqué dans la présente section, en nous appuyant sur divers exemples, les circonstances dans lesquelles la théorie économique justifie le relèvement temporaire des obstacles au commerce – même au-dessus du niveau des engagements inscrits dans un accord commercial. Il s'agit notamment des cas où une poussée soudaine des importations justifie l'accroissement des obstacles au commerce, et où l'évolution de la demande, de l'offre ou des politiques entraîne une forte contraction d'un secteur donné, qui entraîne elle-même une externalité négative (comme dans le modèle «une ville-une entreprise»). Un autre argument en faveur d'une intervention de politique commerciale est

qu'il y a une modification du degré de concurrence sur le marché, par exemple lorsqu'une entreprise pratique un dumping de rapine. Parmi les autres circonstances, on peut citer le cas des pays en développement qui soutiennent leurs industries naissantes, les mesures destinées à faire face à une crise de la balance des paiements et la réaction à l'augmentation soudaine du prix mondial d'un produit. Dans tous ces cas, l'adoption d'une politique commerciale restrictive peut se justifier comme solution de second rang.

Les raisons d'économie politique pouvant amener un gouvernement à suspendre des engagements en matière de politique commerciale comprennent les circonstances dans lesquelles des facteurs exogènes modifient la répartition des revenus, de telle sorte que les groupes influents ou l'électeur moyen sont perdants. En outre, les pouvoirs publics peuvent être tentés de modifier leurs engagements après un changement de gouvernement ou en réaction aux subventions octroyées par un pays étranger.

Les diverses mesures correctives contingentes prévues dans les Accords de l'OMC permettent de suspendre des engagements dans toutes les situations susmentionnées, dans certaines conditions. Certaines dispositions ne peuvent être invoquées que dans des circonstances préalablement définies. D'autres dispositions ne sont pas liées à une circonstance particulière, mais définissent les conditions de procédure dans lesquelles les pays sont autorisés à déroger à leurs engagements ou à les renégocier. Pour ces deux types de dispositions, les rédacteurs des Accords de l'OMC ont énoncé des mesures qui prévoient la suspension temporaire des engagements ou leur modification sans limite de temps.

Deux questions demeurent. Premièrement, comment les mesures contingentes devraient-elles être conçues? La théorie classique des accords commerciaux et la théorie de l'engagement ont des implications fort différentes. Selon l'approche fondée sur les termes de l'échange, le principal problème est de veiller à ce que les clauses d'exception ne deviennent pas un moyen détourné de répercuter sur les partenaires commerciaux le coût lié aux choix d'un pays en matière de politique commerciale. Cela donne à penser qu'il est essentiel de veiller à ce que les clauses d'exception ne compromettent pas l'équilibre des concessions commerciales (c'est-à-dire de veiller à ce que la réciprocité soit maintenue entre partenaires commerciaux). Selon la théorie de l'engagement, le principal problème est de faire en sorte que les

mesures contingentes ne compromettent pas l'utilité de l'accord commercial en aidant les gouvernements à prendre des engagements additionnels à l'égard du secteur privé du pays. Cela donne à penser que le simple maintien de la réciprocité peut ne pas constituer une bonne règle empirique, et que la conception de clauses d'exception appropriées est un exercice beaucoup plus difficile.

Deuxièmement, quel degré de flexibilité un accord commercial devrait-il autoriser? D'une manière générale, il semble y avoir un arbitrage entre les avantages que comporte un peu de flexibilité et les coûts liés à une flexibilité excessive. Si les gouvernements disposent d'une trop grande latitude, l'accord commercial est sérieusement affaibli. En pareilles circonstances, la crédibilité et la coopération politique seraient toutes deux compromises. Mais, si l'accord commercial est trop rigide, les gouvernements peuvent être privés de la marge de manœuvre nécessaire pour faire face à des circonstances futures imprévues. En

pareil cas, le soutien politique en faveur de la coopération commerciale peut s'effriter ou les règles commerciales peuvent être bafouées. Un accord commercial doit trouver un équilibre entre ces deux éléments. Le bon équilibre dépend en fait du domaine d'action particulier qui est analysé.

L'un des objectifs du présent rapport est d'examiner si les dispositions de l'Accord sur l'OMC établissent un juste équilibre entre la possibilité pour les gouvernements de recourir à des mesures contingentes compatibles avec les règles de l'OMC, et la nécessité de définir correctement ces mesures de façon à limiter leur utilisation à des fins protectionnistes. Nous examinerons cette question dans la suite du rapport en nous intéressant plus particulièrement à six mesures correctives contingentes. Il s'agit des sauvegardes, des droits antidumping, des droits compensateurs, des renégociations, des taxes à l'exportation et du relèvement des droits de douane en deçà de leurs taux consolidés.

APPENDICE B.1 : LES CONTRATS INCOMPLETS

Depuis les travaux fondateurs de Grossman et Hart (1986), de nombreuses études sur la question des contrats incomplets ont vu le jour. Un contrat est considéré comme incomplet lorsqu'il n'énonce pas tous les droits et devoirs des parties dans tous les états futurs possibles du monde (Battigalli et Maggi, 2001). Bien que bon nombre de ces travaux, notamment ceux de Hart et Moore (1988; 1990), Chung (1991), Nosal (1992), Hackett (1993) et Mukerji (1998), mettent l'accent sur les conséquences des contrats incomplets, les auteurs ont aussi essayé d'expliquer les causes de l'incomplétude des contrats. Le présent appendice passe donc en revue la littérature économique qui cherche à expliquer pourquoi les contrats sont incomplets et s'efforce d'isoler les diverses hypothèses formulées depuis une vingtaine d'années.

Rationalité limitée

L'économie classique suppose en général que les agents sont « rationnels » dans la mesure où ils peuvent prévoir tous les résultats possibles et les analyser pour prendre une décision optimale. Toutefois, des auteurs comme Williamson *et al.* (1975) et Bolton et Faure-Grimaud (Bolton et Faure-Grimaud, 2009) pensent que, dans le contexte des contrats, il est plus juste de dire que les agents économiques ont une « rationalité limitée ». Selon Simon (1979), cette rationalité limitée est caractérisée par « l'impossibilité de connaître toutes les alternatives, l'incertitude concernant les événements exogènes pertinents et l'incapacité d'anticiper les conséquences ».

Pour comprendre l'importance potentielle de la rationalité limitée dans le contexte des contrats relatifs au commerce international, considérons un monde où cinq pays s'échangent 100 produits. Supposons aussi qu'il y a dix facteurs extérieurs, par exemple les conditions météorologiques, le revenu mondial, etc., susceptibles d'influer sur le commerce et que chacun de ces facteurs peut avoir cinq valeurs différentes. Sur la base de ces hypothèses, le nombre total de combinaisons possibles, c'est-à-dire le nombre total de contingences, serait $5^{10} = 9765625$. En multipliant ce chiffre par 100 pour tenir compte du nombre de produits, on obtient 976562500. Par conséquent, si chaque pays doit conclure un accord avec les quatre autres, il devra envisager $4 \times 976562500 = 3906250000$ clauses. Autrement dit, selon ces hypothèses, un pays « rationnel » devrait pouvoir identifier près de 4 milliards d'obligations possibles

et leurs conséquences. Dans le monde réel, où il y a beaucoup plus de pays, de produits, de variables et de résultats possibles, ce nombre serait évidemment beaucoup plus élevé. En réalité, et dans le contexte particulier du commerce mondial, l'hypothèse de la rationalité limitée pourrait être la plus appropriée.

Si les agents ont une rationalité limitée, il y a plusieurs raisons de s'attendre à ce que les contrats soient incomplets. Premièrement et très simplement, il se peut que les agents ne prévoient (ou ne puissent pas prévoir) certaines contingences, ou qu'ils ne soient pas en mesure de faire la distinction entre différents états (Bernheim et Whinston, 1998). Il est évidemment impossible d'intégrer toutes les informations qui seraient nécessaires pour qu'un contrat soit complet. Deuxièmement, il se peut que les agents n'aient pas la capacité mentale d'examiner en détail toutes les possibilités (Foss, 2001). Troisièmement, les contraintes linguistiques pourraient les empêcher de « formuler ce qu'ils savent ou ce qu'ils sentent en utilisant des mots, des chiffres ou des graphiques de façon à pouvoir être compris par les autres » (Williamson *et al.*, 1975; voir aussi Anderlini *et al.*, 2006).

Coûts de transaction

Outre la rationalité limitée, le facteur le plus souvent décrit pour expliquer l'incomplétude des contrats, sur la base des travaux de Coase (1937) et de Williamson *et al.* (1975), met l'accent sur l'importance des coûts de transaction (voir Grossman et Hart, 1986; Anderlini et Felli, 1999). Les agents doivent évaluer le coût de l'élaboration de contrats plus exhaustifs par rapport aux avantages d'un contrat qui précise le résultat dans un plus grand nombre de circonstances. Cet arbitrage peut aboutir à un contrat incomplet, qui peut évidemment être tout à fait compatible avec le comportement rationnel d'optimisation.⁵³

Divers coûts de transaction liés à la conclusion d'un contrat ont été mis en évidence. Premièrement, il y a les coûts associés à la définition de toutes les contingences possibles pendant le processus d'élaboration du contrat (Grossman et Hart, 1986; Hart et Moore, 1999). Deuxièmement, des coûts considérables peuvent être associés à la rédaction d'un contrat formel et complet, par exemple si l'on décrit dans le texte tous les états et toutes les réponses (Horn *et al.*, 2005). Le fait d'engager des juristes pour rédiger le contrat peut aussi avoir un coût élevé (Battigalli et Maggi, 2001).

Troisièmement, comme l'indiquent Busch et Hortsmann (1999), le temps passé à négocier le contrat a lui aussi un coût – que l'on pourrait appeler « coût d'attente ». Plus précisément, à la suite des travaux influents de Rubinstein (1982), les auteurs considèrent que le processus d'élaboration d'un contrat est comparable à une situation de négociation avec offres alternantes. Plus il faut de temps pour se mettre d'accord sur le contrat, plus les coûts sont élevés, ou plus les avantages globaux liés au résultat final sont limités. Quatrièmement, Rasmusen (2001) souligne que, même si la rédaction d'un contrat n'est pas excessivement coûteuse, le fait de le lire attentivement pour s'assurer qu'il ne renferme pas de pièges qui avantageraient une partie peut être une opération très complexe et coûteuse. Cinquièmement, il peut être coûteux aussi d'inférer le résultat final (Anderlini et Felli, 1999).

De nombreux modèles théoriques, dont ceux de Dye (1985), Busch et Hortsmann (1999), Anderlini et Felli (1999; 2000), Battigalli et Maggi (2001) et Rasmusen (2001), démontrent effectivement que, lorsque les coûts de transaction sont plus élevés, l'incomplétude des contrats est plus grande. Crocker et Reynolds (1993) étayaient cette idée au moyen de données empiriques concernant les marchés de moteurs d'avions.

Non-vérifiabilité

Un troisième facteur proposé pour expliquer les contrats incomplets est l'incapacité de l'autorité judiciaire de faire une distinction effective entre différentes contingences. Cette perspective est soulignée par Malcomson (1985), Hart et Moore (1988) et Nosal (1992). Par exemple, dans un effort de production collectif, il se peut que l'on ne puisse pas attribuer un niveau donné de production à un individu particulier (Malcomson, 1985). Dans le contexte du commerce mondial, il peut être difficile de vérifier si un pays a véritablement cessé d'utiliser ou non des mesures purement internes, par exemple pour promouvoir les exportations ou réduire les importations, car il y a de nombreux moyens compliqués et indirects de le faire.

En général, s'il n'est pas possible ultérieurement de faire une distinction entre différentes contingences, il peut être impossible pour un tribunal ou une autre instance de faire exécuter le contrat. Il peut donc être vain d'inclure dans un contrat des contingences qui ne peuvent pas être vérifiées, ce qui fait que le contrat

sera incomplet. Cela est vrai en particulier lorsque l'inclusion de clauses supplémentaires entraîne des coûts : les agents rationnels ne voudront certainement pas ajouter des clauses qui impliquent un coût préalable sans apporter plus d'avantages effectifs.

Ambiguïté stratégique

Un autre argument est celui dit de l'« ambiguïté stratégique », qui signifie qu'une partie au contrat retient des informations pour influencer à son avantage le comportement de l'autre partie. Plusieurs mécanismes par lesquels l'ambiguïté stratégique conduit à des contrats incomplets ont été proposés dans différentes situations économiques.

Une explication de la rétention stratégique d'informations a été avancée par Ayres et Gertner (1989). Dans un contrat, une partie peut retenir des informations qui augmenteraient les gains totaux découlant du contrat afin d'accroître sa propre part des gains. Il a été suggéré aussi que les parties pouvaient stratégiquement laisser le contrat incomplet afin de discipliner le comportement des autres (Rasmusen, 2001). En particulier, si le contrat est complet et si une partie renie ses engagements, l'autre partie aura pour seul recours d'engager une action en justice, qui sera longue et coûteuse. Inversement, si le contrat est incomplet, cela peut permettre de prendre rapidement des mesures de rétorsion pour un coût assez faible. La menace de rétorsion peut aider les deux parties à obtenir un meilleur résultat à long terme. Enfin, certains auteurs tels que Rasmusen (2001) et Bernheim et Whinston (1998) ont suggéré que les parties pouvaient délibérément faire en sorte que le contrat soit vague afin d'éviter de concentrer indûment les incitations uniquement sur ce qui est inscrit dans le contrat.

La recherche stratégique d'un contrat incomplet peut être particulièrement efficace dans les cas où l'une des parties contractantes possède plus d'informations que l'autre. Spier (1992) note que la partie la mieux informée peut décider de ne pas inscrire certaines clauses dans le contrat parce qu'en le faisant, elle signalerait à l'autre les informations privées qu'elle détient, ce qui pourrait réduire les chances de signer le contrat ou pourrait être utilisé contre elle (voir aussi Hermalin et Katz, 1991; Ayres et Gertner, 1989). Supposons, par exemple, que deux pays s'appêtent à signer un accord commercial. L'un d'eux souhaitera peut-être inclure une clause lui permettant de renier ses engagements

dans certaines circonstances. Mais il peut décider de ne pas proposer cette clause pour ne pas signaler à l'autre pays qu'il pourrait être un partenaire commercial instable ou peu fiable, ce qui pourrait compromettre la conclusion de l'accord.

Observation finale

Il est bon de faire une dernière remarque générale à propos de cette littérature. Pour plus de clarté

et de commodité, l'analyse qui précède a présenté les diverses raisons de l'incomplétude des contrats comme une série de facteurs distincts. Il faut cependant souligner que, dans la réalité, ces facteurs sont largement interdépendants et souvent complémentaires. Par exemple, la rationalité limitée peut être à l'origine des coûts de transaction et d'une plus grande asymétrie de l'information, et, quand il y a des coûts de transaction, l'argument de la non-vérifiabilité est encore plus fort.

Notes

- ¹ Nous limitons notre analyse aux principales théories économiques des accords commerciaux. Le *Rapport sur le commerce mondial 2007* (OMC, 2007) contient une analyse approfondie de la littérature économique, politique et juridique sur la coopération entre les pays dans le domaine de la politique commerciale.
- ² Plus précisément, les termes de l'échange du pays A s'améliorent, car le prix des produits importés diminue, tandis que le prix des produits exportés reste inchangé. Cela signifie que le pays A peut acheter, avec la même quantité d'exportations, une plus grande quantité de produits importés provenant du pays B.
- ³ Comme cela est bien expliqué dans la littérature théorique et dans la pratique de la politique commerciale, il ne peut y avoir de coopération en l'absence d'accord commercial. En effet, si un pays abaisse unilatéralement son droit de douane, ses partenaires commerciaux auront quand même intérêt à maintenir leur niveau de protection. La « guerre commerciale » est donc un équilibre de Nash, car, une fois qu'une protection élevée est en place, aucun pays n'est incité à réduire unilatéralement ses droits de douane (voir l'encadré 1).
- ⁴ D'après des études récentes, les données disponibles étayant l'approche classique des accords commerciaux. Bagwell et Staiger (2006) étudient sur le plan empirique les engagements en matière d'accès aux marchés négociés à l'OMC et montrent que l'accession à l'OMC entraîne des réductions tarifaires plus importantes dans les secteurs où les volumes d'importations initiaux sont plus élevés (c'est-à-dire où l'effet des termes de l'échange est plus marqué). Broda *et al.* (2008) constatent que les pays qui ne sont pas Membres de l'OMC fixent des droits de douane plus élevés dans les secteurs où ils disposent d'un pouvoir commercial. Ces constatations corroborent l'idée qu'en l'absence d'accord commercial, les pays sont incités à manipuler leurs termes de l'échange.
- ⁵ Staiger et Tabellini (1999) donnent des éléments illustrant l'effet des accords commerciaux sur la crédibilité et montrent que les règles du GATT/de l'OMC ont aidé le gouvernement des États-Unis à prendre des engagements en matière de politique commerciale envers le secteur privé. Plus récemment, Tang et Wei (2008) ont constaté que l'accession au GATT/à l'OMC renforce la crédibilité des engagements – notamment pour les pays dont la gouvernance est médiocre – et entraîne souvent une augmentation du revenu.
- ⁶ Voir la section C.1 du Rapport pour une analyse détaillée des sauvegardes.
- ⁷ Certains de ces arguments concernant les avantages de la flexibilité ne suffisent peut-être pas pour justifier l'existence de mesures contingentes dans le système du GATT/de l'OMC, mais il est utile de donner un aperçu complet de ces arguments car ils apparaissent souvent dans le débat théorique et dans le débat sur les politiques publiques.
- ⁸ Pour un aperçu récent de la littérature, voir Crowley (2007) et Bown (2006).
- ⁹ Bagwell et Staiger (2003) élargissent cette analyse en examinant les incitations des gouvernements à exploiter les flexibilités au cours du cycle économique. En particulier, ils tiennent compte des phases d'expansion (croissance rapide des échanges) et de récession (croissance lente) et montrent que les poussées temporaires des importations sont plus souvent liées au recours à des mesures contingentes en période de récession. Cela peut offrir une perspective sur les données empiriques examinées dans la section D, qui indiquent que les droits antidumping sont plus souvent utilisés lorsque l'environnement macro-économique est faible.
- ¹⁰ Voir l'encadré 1.
- ¹¹ La validité de l'argument de la soupape de sécurité est vérifiée empiriquement dans une étude récente de Kucik et Reinhardt (2008). Les auteurs constatent que la possibilité de recourir à des mesures contingentes telles que les droits antidumping influe sur les niveaux d'engagements des Membres de l'OMC. Cette étude est examinée plus en détail dans la section D.
- ¹² Par exemple, on dit que les agents ont une aversion pour le risque s'ils préfèrent un résultat certain (par exemple 1 dollar) au même résultat moyen avec une incertitude (par exemple zéro dollar avec une probabilité de 50 pour cent et 2 dollars avec une probabilité de 50 pour cent, le résultat moyen étant égal à 1 dollar).
- ¹³ Bien que le rôle des flexibilités comme assurance n'ait pas fait expressément l'objet de recherches empiriques, quelques études semblent tout à fait pertinentes. Les éléments présentés par Knetter et Prusa (2003) et par Vandenbussche et Zanardi (2008) semblent étayer l'idée que les entreprises nationales qui concurrencent les importations ont recours à des droits antidumping pour conserver leurs parts de marché et leurs bénéfices lorsqu'un choc économique se produit.
- ¹⁴ Un argument connexe est que des mesures contingentes peuvent être employées pour résoudre des problèmes d'équité et de redistribution. Jackson (1997), par exemple, fait valoir que des mesures de sauvegarde peuvent être appliquées afin de faciliter l'ajustement pour les perdants de la libéralisation du commerce. Voir, cependant, Sykes (2006), pour une analyse critique sur ce point. Miyagiwa et Ohno (1995; 1999) et Crowley (2006) examinent certains canaux par lesquels une protection temporaire peut accroître la compétitivité des entreprises nationales en présence de défaillances du marché (voir aussi l'exposé de la section B.2).
- ¹⁵ Certains auteurs, comme Sykes (2006B), font valoir que, s'il est important d'un point de vue théorique, l'argument de la dissuasion n'est sans doute pas très pertinent, notamment lorsqu'il s'agit de décourager l'octroi de subventions incompatibles avec les règles de l'OMC. Ces questions seront examinées de plus près dans la section C.3.
- ¹⁶ L'Appendice B.1 explique pourquoi les contrats peuvent être incomplets et donne des exemples de raisons pour lesquelles cette approche « contractuelle » est pertinente pour comprendre les accords commerciaux.
- ¹⁷ Une littérature de plus en plus abondante étudie les principales caractéristiques du système du GATT/de l'OMC au moyen de la théorie des contrats incomplets, l'idée étant que l'incomplétude du système détermine bon nombre de ses caractéristiques essentielles. Outre les travaux mentionnés dans le corps du texte, on peut citer aussi ceux d'Ethier (2000), de Battigalli et Maggi (2003), de Bagwell et Staiger (2005) et de Maggi et Staiger (2008).
- ¹⁸ Bien qu'elle soit très utilisée dans la littérature, l'expression « violation efficace » peut être trompeuse. Elle désigne le cas où un accord commercial est totalement rigide, de sorte que tout écart correspondrait à une violation (même efficace). Toutefois, si les signataires conviennent *ex ante* d'inscrire des clauses d'exemption dans l'accord, il n'y a en fait aucune violation puisque l'accord l'autorise expressément.
- ¹⁹ Un autre argument est celui des termes de l'échange : les (grands) pays sont tentés d'adopter des politiques ayant pour effet de restreindre le commerce lorsque le volume des importations est important car les importateurs peuvent alors tirer un surplus économique des exportateurs étrangers (Bagwell et Staiger, 1990).

- 20 Les économistes parlent de politique de premier rang lorsque l'instrument adopté pour atteindre un objectif donné est celui qui crée le moins de distorsion et qui permet de corriger le plus possible une distorsion. En l'absence de politique de premier rang, il faut recourir à une politique de second rang.
- 21 Dans les modèles économiques, les chocs sont souvent présentés sous la forme de chocs de prix. Cette approche repose implicitement sur un équilibre partiel. Les chocs liés aux préférences, à la technologie ou à la dotation en ressources et les changements de politique commerciale sont les causes premières des chocs de prix.
- 22 Les préférences peuvent changer aussi sous l'effet d'une campagne d'information efficace, qui renforce la confiance des consommateurs dans la qualité du produit étranger.
- 23 Cela signifie qu'il n'y a pas d'obstacles à l'entrée, que les entreprises sont si petites par rapport à la taille du marché qu'elles ne peuvent pas agir sur le prix du marché et qu'il n'y a pas d'externalités.
- 24 Au sujet de l'argument des termes de l'échange en faveur de la protection dans le cas d'un grand pays, voir la section B.1.
- 25 Comme le soulignent Bacchetta et Jansen (2003), il serait plus efficace de créer des centres temporaires de formation ou de recherche d'emploi.
- 26 On peut citer, à titre d'exemples, la réduction de l'offre de main-d'œuvre due à une grève (choc temporaire) ou la réduction de la participation des femmes à la population active due à une modification de la législation limitant le congé de maternité (choc permanent).
- 27 On peut citer, à titre d'exemple, l'adoption d'un règlement qui entraîne une baisse de la productivité avec la technologie existante.
- 28 Cela peut être considéré comme un choc technologique interne positif.
- 29 Les économies d'échelle dynamiques résultent essentiellement de la baisse des coûts induite à terme par l'activité de production, tandis que les économies d'échelle statiques découlent de la diminution des coûts moyens liée à l'augmentation de la production.
- 30 Une externalité, qui peut être positive ou négative, est un effet ou un résultat qui n'est pas pris en compte dans les prix du marché/les coûts et qui n'intervient donc pas dans les décisions des acteurs privés.
- 31 En présence d'externalités d'information du genre de celle qui est décrite ci-dessus, des prêts et des garanties de l'État ont aussi été envisagés comme des options possibles. Voir Hausmann et Rodrik (2003).
- 32 Pour un exposé général des arguments en faveur de la promotion des industries et des questions de mise en œuvre, voir le *Rapport sur le commerce mondial 2006* (OMC, 2006).
- 33 Dans la littérature, on parle du modèle de « one-town company » (une ville-une entreprise). Rama (1999) analyse cette situation dans le contexte d'une réduction de la taille du secteur public.
- 34 Voir la section C.2 du présent rapport pour une analyse plus détaillée des circonstances donnant lieu à un dumping et à l'imposition de droits antidumping.
- 35 Au niveau sectoriel, cela peut également se produire, par exemple, dans le cas d'un secteur en déclin.
- 36 La section D du présent rapport présente des données illustrant le lien entre l'incidence des mesures de protection contingentes et le cycle économique.
- 37 Voir la section C.4 pour une analyse approfondie des taxes à l'exportation.
- 38 Techniquement parlant, c'est le cas lorsque la Banque centrale n'intervient pas pour stabiliser la monnaie. C'est l'opposé du régime de taux de change fixe. Lorsque la Banque centrale intervient pour maintenir la monnaie dans une marge de fluctuation donnée, les économistes parlent en général de flottement contrôlé du taux de change.
- 39 Une crise de la balance des paiements ou une crise monétaire se produit quand la valeur d'une monnaie change brusquement. Toutes les crises monétaires sont caractérisées par des attaques spéculatives contre une monnaie dont le taux de change est fixe au moment de l'attaque.
- 40 Dans la littérature économique récente, l'attention s'est tournée des pays et des industries vers les entreprises. De nouvelles théories de l'ajustement à la libéralisation du commerce au niveau de l'entreprise et des travaux empiriques basés sur des données recueillies au niveau de l'entreprise montrent que la libéralisation conduit souvent à des gains de productivité à l'intérieur des entreprises et à la réaffectation des ressources des entreprises moins productives à celles qui le sont plus. Pour un aperçu de cette littérature, voir Tybout (2003) et le *Rapport sur le commerce international 2008* (OMC, 2008).
- 41 L'argument en faveur de la libéralisation graduelle du commerce pour faire face aux coûts de l'ajustement repose sur l'hypothèse que le processus est généralisé. Un processus de libéralisation asymétrique dont le rythme varierait d'un secteur à l'autre générerait une dynamique différente.
- 42 Voir le *Rapport sur le commerce mondial 2006* (OMC, 2006) pour une analyse détaillée des liens entre les subventions et le commerce.
- 43 Il pourrait être plus efficace que le pays touché prenne à sa charge les coûts de réduction des pays à l'origine du problème. Cela peut être une politique optimale si la réduction des émissions à l'étranger est plus efficace que la réduction des émissions dans le pays. Mais cette politique peut se heurter à l'opposition de l'opinion publique ou peut être limitée par des contraintes budgétaires (Nordstrom et Vaughan, 1999).
- 44 Une classification des circonstances est présentée plus haut.
- 45 Comme cela est dit dans la section B.1, dans la littérature économique, les consolidations sont dites « faibles » quand elles sont définies sous forme de plafonds. Voir Horn *et al.*, 2008.
- 46 Voir la section C.4 pour une analyse des excédents de consolidation.
- 47 Les tarifs appliqués sont régis par les principes généraux de l'OMC. L'article premier du GATT, par exemple, énonce le principe général du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) qui interdit normalement aux pays de faire une discrimination entre leurs partenaires commerciaux.
- 48 La section D examine les mesures contingentes dans les accords commerciaux régionaux.
- 49 L'Accord sur l'agriculture contient une clause de sauvegarde spéciale.
- 50 Les droits compensateurs sont examinés dans la section C.3 du rapport.
- 51 Le Cycle d'Uruguay a modifié le cadre juridique des mesures prises à des fins de balance des paiements. Il a renforcé leur caractère temporaire et a rendu plus difficile le recours à des restrictions quantitatives auxquelles sont préférées les mesures de restriction des importations fondées sur les prix; en outre, il a imposé l'obligation d'appliquer les surtaxes et les mesures similaires à tous les produits à l'exception des « produits essentiels » et il

a renforcé la surveillance des mesures prises à des fins de balance des paiements. (Voir le «Mémorandum d'accord sur les dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements».)

⁵² Les renégociations sont analysées plus en détail dans la section C.4.

⁵³ Dans une étude méthodologique, Maskin et Tirole (1999) font valoir que les coûts de transaction ne sont pas nécessairement pertinents et suggèrent qu'il faudrait examiner de plus près le fondement conceptuel de la théorie des contrats incomplets.